

***O FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE
SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL:
o Caso das Pensões de Reforma do Regime Geral***

Carlos Manuel Gonçalves da Costa

Sob orientação de:

Doutor *Carlos Manuel Pereira da Silva*

Constituição do Júri:

Presidente: Doutor *Carlos Manuel Pereira da Silva*

Vogal: Doutor *José Alberto Soares da Fonseca*

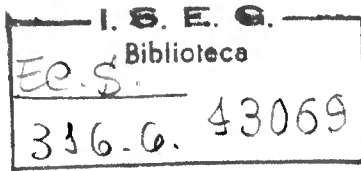
Vogal: Doutor *Fernando Lopes Ribeiro Mendes*

Universidade Técnica de Lisboa

Instituto Superior de Economia e Gestão

X-96-087793-X

RESERVADO



HD 7105.35. P67
C67
1996



***O Financiamento do Sistema
de Segurança Social em Portugal:
o Caso das Pensões de Reforma do Regime Geral***

Tese de Mestrado orientada pelo Doutor
Carlos Manuel Pereira da Silva e apresentada
pelo licenciado Carlos Manuel Gonçalves da
Costa no Instituto Superior de Economia e
Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de
Lisboa (UTL) para a obtenção do grau de
mestre em Economia Monetária e Financeira

Lisboa

Fevereiro de 1996

Aos meus Pais
(a quem muito devo)

À Célia
(com quem tudo partilho)

e ao meu querido Filhote
(a quem Deus, caso exista,
não conferiu o privilégio da Vida)

AGRADECIMENTOS

O exercício da escrita é, por natureza, um acto solitário. Redigir uma Tese de Mestrado não é menos, motivo pelo qual o apoio e incentivo de terceiros acaba por revestir uma importância crucial.

Naturalmente, a presente dissertação não teria sido possível sem a contribuição de diversas pessoas e entidades, às quais desejo expressar os meus mais sinceros agradecimentos:

- *Ao Professor Doutor Carlos Manuel Pereira da Silva, orientador desta dissertação e principal responsável pela sua existência, pela permanente motivação e empenho manifestados e por todas as recomendações, comentários e conselhos que contribuíram decisivamente para o aprofundamento e enriquecimento do presente trabalho;*
- *À Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) pelas excelentes condições que me proporcionou ao conceder uma bolsa de estudo/investigação, no âmbito do programa "Ciência", para a realização do Mestrado;*
- *Aos Centros de Documentação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), da Secretaria de Estado da Segurança Social (SESS) e da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social (DGRSS), pela extrema amabilidade no apoio concedido à obtenção de elementos estatísticos e ao acesso a bibliografia específica;*
- *Aos estudiosos e especialistas no domínio da Segurança Social que se dispuseram a prestar as informações e os esclarecimentos solicitados, designadamente o Dr. Fernando Maia e a Dr^a Filipa de Vilhena (DGRSS), a Prof^a M^a Manuela Arcanjo (ISEG), o Eng^o Edgar Correia (PCP) e o Dr. Vieira de Castro (PSD);*
- *Ao Dr. João Abel de Freitas e à Dr^a Graça Joaquim pelo interesse manifestado na leitura da dissertação, emitindo comentários, sugerindo alterações e contribuindo voluntariamente para o seu enriquecimento;*

- *Ao Dr. José Mesquita pelas condições materiais proporcionadas, indispensáveis à prossecução da presente tese;*
- *À Dr^a M^a Virgínia Munha pelo seu valioso contributo, ainda que indirecto, mas imprescindível para a conclusão do trabalho;*
- *À Rosa Rafaela e à Maria Rosa pelas inúmeras páginas de texto processado ao longo de quase dois anos;*
- *Ao Sérgio e ao Dr. Raúl Filipe pelo precioso auxílio prestado em matéria linguística;*
- *Aos familiares, amigos e colegas pelo incentivo e interesse manifestados no decurso da realização deste trabalho, em particular na sua fase final, quando a alegria e o entusiasmo deram lugar à dor e à consternação;*
- *E, finalmente, à minha esposa. Por tudo.*

Erros e omissões que porventura subsistam são, naturalmente, da minha inteira e exclusiva responsabilidade, mas como dizia Bento de Jesus Caraças: «O importante não é errar, é reconhecer o erro».

RESUMO

O âmbito do presente trabalho insere-se no contexto temático de um dos mais importantes debates do final do século XX - a discussão em torno do futuro do Estado-Providência, dos sistemas de Segurança Social e, em particular, do modelo de financiamento das pensões de reforma.

A dissertação de mestrado encontra-se estruturada em dois capítulos.

No capítulo I procede-se ao enquadramento teórico do tema. Descreve-se a origem e evolução da protecção social no mundo, desde as primeiras modalidades de carácter assistencial até à formação histórica dos modernos sistemas de Segurança Social, passando pela análise dos princípios fundamentais dos dois modelos teóricos subjacentes - a concepção comutativa de Bismarck e a concepção distributiva de Beveridge. O desenvolvimento do Estado-Providência, a crise actual e o diagnóstico dos factores que estão na sua origem são também objecto de reflexão.

O capítulo II compreende a análise do sistema de Segurança Social português, designadamente a sua evolução histórica, a descrição das principais características (regimes, prestações, taxas, financiamento, etc.) e o estudo da vertente financeira do sistema ao longo do período 1985-95, com particular ênfase na evolução, quer das despesas quer das receitas, assim como o debate em torno das grandes questões atinentes à reforma do sistema de Segurança Social.

O objecto de estudo centra-se prioritariamente na análise das pensões de reforma, na medida em que, por um lado, estas prestações absorvem mais de 2/3 do orçamento de despesa da Segurança Social e, por outro, são aquelas que têm vindo a registar maior ritmo de crescimento nos últimos anos, conduzindo ao agravamento do desequilíbrio financeiro do sistema.

Neste capítulo procede-se igualmente ao apuramento do saldo da Conta de Pensões de reforma por velhice e invalidez do regime geral de Segurança Social, para a última década, assim como à sua projecção para o período que dista de 1995 até ao ano 2020.

Pretende-se, assim, provar se o modelo em que assenta o sistema de prestações de reforma é actuarialmente equilibrado, ou seja, se o regime geral de Segurança Social é financeiramente auto-suficiente no longo prazo e, por conseguinte, resistente a flutuações económicas e demográficas, por forma a avaliar a necessidade em proceder a uma ampla reforma do modelo tradicional de financiamento.

Palavras-chave

Segurança Social
Protecção Social

Reformas
Financiamento

Pensões
Estado-Providência

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1 - Apresentação do Tema	1
2 - Estrutura da Dissertação	8
CAPÍTULO I - O ESTADO-PROVIDÊNCIA E OS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	10
1 - Origem e Evolução dos Sistemas de Segurança Social	11
1.1 - Introdução	11
1.2 - Modelo Assistencial	12
1.3 - Modelos Teóricos de Segurança Social	16
1.3.1 - Conceção Comutativa: o Seguro Social de Bismarck	17
1.3.2 - Conceção Distributiva: o Modelo Universalista de Beveridge ...	21
1.3.3 - Evolução e Convergência das Duas Conceções	24
1.3.4 - O Modelo de Protecção Social da União Europeia	26
2 - O Estado-Providência: Origem, Apogeu e Crise	27
2.1 - Os Fundamentos do Estado-Providência	27
2.2 - O Período Áureo	29
2.3 - A Crise do Estado-Providência	32
2.3.1 - Crise económica	32
2.3.2 - Envelhecimento demográfico	37
2.3.3 - Défice de solidariedade	42
2.3.4 - Factores político-sociais	45
2.4 - Modernas Interpretações do Estado-Providência	50
2.4.1 - Irreversibilidade do Estado-Providência	50
2.4.2 - Maturidade do Estado-Providência	51
2.4.3 - Pluralismo assistencial	51
2.5 - Principais Tendências	52

CAPÍTULO II - A SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL	56
1 - Origem e Evolução Histórica	57
1.1 - Introdução	57
1.2 - O Estado-Providência em Portugal	61
2 - Caracterização do Sistema de Segurança Social	65
2.1 - O Direito à Segurança Social	65
2.2 - Âmbito de cobertura do Sistema	66
2.2.1 - Âmbito de cobertura pessoal: os regimes de Segurança Social ...	66
2.2.2 - Âmbito de cobertura material: as prestações sociais	67
2.3 - O Financiamento	71
2.3.1 - Regime de Capitalização	73
2.3.2 - Regime de Repartição	73
2.4 - A "Reforma" de 1993/94	75
2.4.1 -Regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes	76
2.4.2 -Regime de protecção na invalidez e velhice	77
3 - Análise Financeira do Sistema	82
3.1 - A Conta da Segurança Social	82
3.1.1 - Evolução da despesa	83
3.1.2 - Evolução da receita	95
3.2 - O Desequilíbrio Financeiro da Segurança Social	101
3.3 - Projecção do Saldo da Conta de Pensões	107
3.3.1 - Metodologia	107
3.3.2 - O Saldo da Conta de Pensões	109
4 - O Debate sobre a Reforma do Sistema de Pensões	114
4.1 - A Teoria dos 3 Pilares	116
4.2 - O Plafonamento	118
4.3 - Fontes de Financiamento	120
4.3.1 - Diversificação	120
4.3.2 - Clarificação e racionalização	122
4.4 - A Idade Legal de Reforma	124
ANEXOS	126
Referências Bibliográficas	131

INTRODUÇÃO

1 - Apresentação do Tema

O presente trabalho de investigação insere-se no contexto temático de um dos mais importantes debates do final do século XX - a discussão em torno do futuro do Estado-Providência e dos sistemas de Segurança Social e, em particular, do modelo de financiamento das pensões de reforma.

Tema de primordial importância, o Estado-Providência é hoje, de resto, objecto de discussão um pouco por todo o mundo industrializado e uma preocupação candente no Velho Continente, mas não ainda em Portugal. Agora um pouco mais, é certo, mas por força de condicionalismos orçamentais.

Lamentavelmente, e ao contrário do que vem sucedendo por essa Europa fora, em Portugal, para além da quase ausência de debate institucional, esta discussão tem sido produzida, por via de regra, em circuito fechado, raramente ultrapassando o nível dos (poucos) técnicos e especialistas de reconhecida autoridade na matéria. Acresce ainda o facto do sistema de Segurança Social português só esporadicamente suscitar o interesse dos investigadores, sendo por isso manifestamente escassa a produção bibliográfica e, sobretudo, reduzida a publicação de trabalhos teóricos.

A ausência de debate sério e aprofundado aliada à escassez de informação sobre uma questão crucial para o bem-estar da sociedade constituem, pois, algumas das razões pelas quais a generalidade da população portuguesa ainda não tomou plena consciência da sua gravidade. Pouco sensível a uma temática que, não obstante da maior actualidade, nem sempre é equacionada nos termos mais adequados, o cidadão comum revela frequentemente desconhecimento dos seus contornos e, bem mais grave, ignora previsíveis incidências sobre o seu próprio futuro.

O conceito de Estado-Providência (vulgo Estado de bem-estar social) é geralmente utilizado para designar as funções sociais do Estado, ou seja, a intervenção dos poderes públicos nas áreas da Saúde, da Educação e da Protecção Social⁽¹⁾.

¹ Diversos autores consideram também a área da Habitação (económica) como uma função social do Estado.

Pedra de toque do modelo sócio-económico adoptado nos países da Europa Ocidental no pós-Segunda Grande Guerra, o advento do *Welfare State* traduziu-se, então, na implementação de um conjunto de medidas de política social que conferiu aos cidadãos importantes direitos de natureza social e económica. Meio século volvido, todavia, os três pilares do Estado-Providência absorvem um crescente volume de recursos financeiros, encontrando-se a braços com sérias necessidades de financiamento.

No domínio da Saúde, para além do endividamento do Serviço Nacional de Saúde, traduzido em dívidas do Estado quer a fornecedores quer mesmo a funcionários, e do crescente peso dos encargos com o sector no PIB⁽²⁾, agrava-se a tendência de aumento dos custos unitários.

Diversos factores concorrem para explicar o exercício cada vez mais dispendioso da medicina ou, no entender de certos autores, o sobreconsumo de cuidados médicos⁽³⁾: crescente especialização e utilização de tecnologias tendencialmente mais sofisticadas; exigência de maior e melhor prestação de cuidados médicos por parte dos utentes; envelhecimento demográfico, com o consequente aumento da procura de serviços de saúde e a necessidade de reforçar quantitativa e qualitativamente a oferta de equipamentos e instalações de apoio social; eclosão de novas patologias ainda não totalmente controladas; e sobreprescrição de medicamentos e exames auxiliares de diagnóstico.

Na área da Educação, fenómenos como a generalização do acesso ao sistema educativo, desencadeado nas últimas duas décadas, e o desenvolvimento da escolaridade obrigatória - alargada para 9 anos desde 1986-87 - reflectiram-se no aumento da população escolar em todos os níveis de ensino e no crescimento das taxas de escolarização nos diferentes grupos etários (cf. Marçal Grilo, 1995: 185-8).

Consequentemente, este progressivo aumento dos níveis educacionais e culturais dos cidadãos teve de ser suportado pelo recrutamento adicional de docentes e por uma maior oferta de infraestruturas de âmbito escolar que, de permeio com a crescente necessidade de formação e qualificação dos recursos humanos face às novas solicitações do mercado de trabalho, não só têm acarretado um avultado

² A despesa total em Saúde em Portugal representava, em percentagem do PIB, 6,8% em 1991 contra 5,9% em 1980 (cf. Gouveia Pinto, 1995: 174-6).

³ Sobre este assunto, veja-se Gouveia Pinto (1994).

esforço financeiro materializado no aumento das dotações orçamentais afectas a este sector como, previsivelmente, levarão ao seu agravamento nos próximos tempos.

É contudo no que respeita ao pilar social que o problema assume maior acuidade.

Expressão, por excelência, do Estado-Providência, a protecção contra riscos sociais consubstancia um dos mais relevantes progressos das sociedades modernas, sendo hoje um instrumento privilegiado de solidariedade e coesão nacional mas também um direito constitucional dos cidadãos. A protecção social constitui, em suma, um património social inalienável dos Estados democráticos.

Todavia, os regimes públicos de Segurança Social enfrentam hoje, um pouco por toda a parte, constrangimentos vários, defrontando-se com crescentes pressões de ordem financeira. O diagnóstico da situação aponta para o progressivo desfasamento que se tem vindo a registar entre o volume de despesas e de receitas, contrariedade que não só tem condicionado a eficácia dos sistemas de Segurança Social, como, no limite, poderá mesmo vir a comprometer a sua existência. Com efeito, ao abrandamento do ritmo de crescimento das contribuições sociais, grosso modo indexado ao nível de actividade económica, tem correspondido uma acelerada progressão das despesas com protecção social, em ritmo superior ao da actividade económica, situação que, segundo Rosanvallon (1981: 14), «tem como efeito pôr em perigo a própria existência do sistema de protecção social».

Na origem desta realidade encontra-se não um mas uma multiplicidade de factores. Factores endógenos aos próprios sistemas de Segurança Social, mas também de natureza exógena, como o abrandamento do ritmo de crescimento económico, a persistência de elevadas taxas de desemprego e a evolução demográfica, entre outros. Vejamos sucintamente quais.

Desde logo, o progressivo alargamento dos campos de cobertura pessoal e material dos sistemas de Segurança Social. Consequência da aspiração generalizada de melhoria da protecção social, a extensão dos mecanismos de protecção a novas eventualidades (ex.: desemprego) e/ou a pessoas antes não abrangidas (ex.: trabalhadores independentes e rurais) assentou, todavia, no pressuposto da inalterabilidade de um conjunto de postulados de natureza económica, demográfica e social que, entretanto, não se viria a concretizar. A tendência de universalização da protecção reflectiu-se, naturalmente, no acréscimo das despesas sociais.

De entre os factores de índole marcadamente económico-financeira destacam-se a **desaceleração do ritmo de crescimento da actividade económica** no mundo industrializado desde meados dos anos 70 e o **agravamento do desemprego**, fenómenos que estão na origem não apenas do menor volume de receitas geradas mas também do incremento das despesas. Verdadeiro flagelo dos nossos tempos, o crescimento do número de desempregados exerce mesmo uma dupla pressão sobre o equilíbrio financeiro dos sistemas, afectando negativamente a receita gerada pelas contribuições e, em simultâneo, aumentando o volume de encargos com subsídios de desemprego.

Acresce ainda a proliferação de fenómenos geradores de fuga às contribuições sociais, como sejam o **trabalho clandestino** e a **economia informal**, cuja expansão se deve, em larga medida, ao elevado “custo” da política social, e o agravamento do volume de **contribuições em dívida à Segurança Social**, fruto de dificuldades económico-financeiras por parte de algumas empresas que se atrasam no cumprimento das suas responsabilidades contributivas. Esta realidade, aliada à circunstância do factor trabalho constituir a única fonte de financiamento do sistema, está na origem, segundo alguns autores, da perda de competitividade do aparelho produtivo europeu face aos E.U.A. e às economias do litoral do Pacífico.

A tendencial queda da taxa de poupança das famílias, a progressiva redução do período de vida activa dos cidadãos e, mais recentemente, as limitações orçamentais impostas pelos critérios de convergência nominal consagrados no Tratado da União Europeia, constituem igualmente factores que têm vindo a condicionar financeiramente os sistemas de Segurança Social.

Ao plano económico-financeiro acresce o fenómeno de **envelhecimento demográfico**, fruto do aumento da esperança média de vida dos cidadãos e, sobretudo, do declínio da natalidade. Esta evolução demográfica, que tem produzido importantes alterações na estrutura etária das populações, com um crescente número de idosos dependentes do apoio de pessoas em idade activa, acentuar-se-á previsivelmente no decurso das próximas décadas, sendo responsável, por um lado, pela degradação da relação entre o número de beneficiários activos contribuintes do sistema de Segurança Social e o contingente de pensionistas - e, em consequência, pela erosão da base de sustentação do sistema - e, por outro, por uma crescente pressão sobre a despesa com prestações sociais destinadas a idosos (ex.: pensões de reforma e encargos com lares), factores que não deixarão, por certo, de traduzir-se num esforço financeiro agravado.

Igualmente aspectos sociais e culturais têm vindo a condicionar o Estado-Providência. A convicção de que as sociedades contemporâneas padecem de um **défice de solidariedade** é hoje um sentimento generalizado. Mercê de tendências como o individualismo e a concentração urbana, entre outras, a família, simultaneamente a mais pequena e importante instituição de solidariedade social, viu profundamente alterada a sua estrutura, fragmentando-se e deixando, por conseguinte, de assegurar os tradicionais laços de solidariedade.

Finalmente, e para o caso particular do sistema de Segurança Social português, há ainda a considerar um factor de relevância adicional: o não cumprimento integral, por parte do próprio Estado, do disposto na Lei da Bases da Segurança Social.

Em suma, condicionalismos económicos, financeiros, sociais, políticos e demográficos têm vindo a abalar os alicerces do Estado-Providência e, muito em particular, os esquemas de protecção social da generalidade dos Estados europeus. O facto de os sistemas de Segurança Social virem a registar défices financeiros que, ano após ano, absorvem cada vez mais recursos dos Orçamentos do Estado, faz perspectivar que estes serão, no futuro, incapazes de solver os compromissos constitucionalmente consagrados. Entre nós, aliás, são as próprias entidades oficiais que publicamente reconhecem a existência de «razões para se questionar a sustentabilidade a prazo do esquema de financiamento da Segurança Social» (cf. GAFEPP, 1992: 17).

No cerne do debate sobre a alegada crise financeira dos regimes públicos de Segurança Social encontra-se, pois, a previsível incapacidade dos sistemas para gerarem, no futuro, os recursos financeiros necessários para honrar aos compromissos assumidos, sobretudo no que concerne a pensões de reforma. Trata-se de um problema de importância crucial na viragem deste segundo milénio que, longe de ser exclusivo nacional, assume dimensão à escala europeia e mesmo universal. Como faz notar Pereira da Silva (1993b: 1), a Segurança Social «está a ser questionada diariamente. Por todo o lado se levantam dúvidas sobre a possibilidade de o Estado continuar a assegurar um rendimento certo àqueles que, após uma vida de trabalho e paciência, pela lei natural da vida entram na era da reforma.». Provavelmente, o volume de contribuições dos activos não será suficiente, no futuro, para fazer face aos encargos com inactivos, nada garantindo às gerações actualmente em actividade que, quando se reformarem, haja um número suficiente de pessoas e recursos por elas gerados capazes de financiar as suas

pensões, contrariando deste modo expectativas, quando não direitos adquiridos, em relação a prestações sociais futuras⁽⁴⁾.

Esta incerteza é tanto mais acentuada quanto se sabe que, em Portugal, o financiamento do sistema de Segurança Social e, em particular, das pensões assenta na técnica de **repartição**. Ou seja, as receitas de contribuições sociais convertem-se, em cada momento do tempo, em despesas com prestações, o que pressupõe a existência de um equilíbrio financeiro entre receitas e despesas que é função da relação entre activos (beneficiários) e inactivos (pensionistas). Ora, a existência de uma profunda inadequação do actual modelo de financiamento - de carácter redistributivo (*pay-as-you-go*) e assente no princípio da solidariedade entre gerações - face ao acelerado processo de mutação social, económica, demográfica e tecnológica da sociedade moderna, por um lado, e o alargamento dos campos de aplicação dos sistemas, por outro, demonstram-nos à evidência que a sua manutenção se afigura insustentável.

É neste contexto que vem ganhando peso a tese da inevitabilidade de uma retracção dos esquemas de protecção social, nos próximos anos, seja pela via da progressiva redução dos direitos e benefícios adquiridos, seja pela via do agravamento do esforço contributivo da população activa, directamente através de cotizações sociais e indirectamente através de impostos, ou por ambas.

Em Portugal, a reforma do modelo vigente de financiamento da Segurança Social constitui um imperativo nacional. Na verdade, o financiamento das pensões configura uma das questões mais sérias da sociedade portuguesa, cuja reforma deverá ser desenvolvida num quadro de concertação social e política, na medida em que “mexe” com valores que constituem uma referência cultural e um património social da nossa civilização.

A busca de soluções face aos novos desafios do nosso tempo carece, pois, de uma ampla sustentação social e política, porventura de um “acordo de regime”, como alguns autores têm sugerido, dado tratar-se de matéria de Estado.

Neste entendimento, seria desejável a realização de um amplo debate nacional tendente a alcançar o mais alargado consenso em torno desta matéria, que reunisse a

⁴ Tratando-se de uma matéria em que o tempo se mede por gerações, o sistema de reformas é encarado como um contrato social intergeracional, cujo teor obriga as gerações futuras a sustentar as gerações presentes sem que as primeiras tenham a oportunidade de expressar a sua opinião.

participação de diferentes sensibilidades políticas, sociais e económicas da nossa sociedade: do executivo governamental aos partidos políticos com assento parlamentar; das centrais sindicais às confederações patronais; das associações e entidades afins à Segurança Social aos estudiosos que mais se têm debruçado sobre a investigação desta matéria, entre outras estruturas representativas.

Estamos em crer que o financiamento da Segurança Social e, em particular, das pensões de reforma será, indiscutivelmente, um dos maiores desafios que os Estados desenvolvidos terão de enfrentar nos próximos tempos. Portugal, naturalmente, não irá fugir à regra, pelo que protelar o debate em torno desta questão traduz-se, na prática, no adiar da reforma estrutural de que a Segurança Social tanto carece, na manutenção dos problemas com que o sistema se debate e, porventura, no agravamento do perigo de conflitualidade intergeracional.

Importa, por conseguinte, desencadear um profundo e sério debate nacional que vise apurar o verdadeiro estado actual e alerte os cidadãos para os cenários que, a prazo, se desenham, dando-lhes a conhecer as alternativas possíveis e as opções mais exequíveis.

Concluimos, não sem antes parafrasear Ilídio das Neves (1993a: 11): « hoje em dia, falar de Segurança Social representa sempre uma necessidade, mas implica também uma responsabilidade e exprime um verdadeiro desafio. ».

Resta-nos esperar, portanto, que o presente trabalho tenha contribuído para suscitar reflexões e estimular o debate de ideias em torno de uma matéria politicamente sensível e delicada, de reconhecida complexidade técnica mas de importância crucial no dealbar do século XXI. Oxalá o tenhamos conseguido.

2 - Estrutura da Dissertação

A presente dissertação de mestrado encontra-se estruturada em dois capítulos.

No capítulo I procede-se ao enquadramento teórico do tema. Descreve-se a origem e evolução da prática de protecção social no mundo, desde as primeiras modalidades de carácter assistencial até à formação histórica e posterior convergência dos modernos sistemas de Segurança Social, passando pela análise dos princípios fundamentais dos dois modelos teóricos subjacentes - a concepção comutativa de Bismarck e a concepção distributiva de Beveridge.

A importância da teoria keynesiana como factor explicativo do desenvolvimento e apogeu do Estado-Providência, a compreensão da crise actual e o diagnóstico dos factores que estão na sua origem, assim como a leitura dos modelos sociais do pós-crise e a identificação das principais interpretações do Estado-Providência, são igualmente objecto de análise e reflexão.

O sistema de Segurança Social em Portugal é abordado em detalhe no capítulo II. Compreende um breve enquadramento histórico da sua origem e desenvolvimento, bem como uma descrição das principais características (regimes, prestações, financiamento, etc.). Especial atenção é concedida ao estudo da vertente financeira, com particular ênfase na análise da evolução, quer da despesa em pensões de reforma por modalidades e regimes, quer das receitas do sistema por fontes de financiamento, ao longo do período 1985-95.

O objecto de estudo deste trabalho centra-se prioritariamente na análise das pensões de reforma - aqui entendidas como o conjunto das prestações por velhice e invalidez - já que, por um lado, estas prestações absorvem aproximadamente 2/3 do Orçamento de despesa da Segurança Social e, por outro, são aquelas que têm vindo a registar maior ritmo de crescimento nos últimos anos, conduzindo ao agravamento do desequilíbrio financeiro do sistema.

No capítulo II procede-se também ao apuramento do saldo da Conta de Pensões (velhice e invalidez) do regime geral de Segurança Social, referente à última década, assim como à sua projecção para o período que dista de 1995 até ao ano 2020.

Ao estimar-se o saldo financeiro da Conta de Pensões pretende-se aferir se o actual modelo de financiamento, com as alterações legais introduzidas desde 01 de Janeiro

de 1994, é ou não um modelo dotado de equilíbrio. Trata-se, em síntese, de saber se face ao ritmo de crescimento das despesas com prestações de reforma por velhice e invalidez do regime geral e tendo em vista a necessidade de assegurar no futuro a solvabilidade financeira do sistema, será possível assegurar a manutenção do actual modelo de financiamento da Segurança Social em Portugal, ou seja, saber até que ponto a população activa empregada terá capacidade para financiar o acréscimo de despesas dos sistemas, ou se, pelo contrário, é chegado o momento de enveredar por uma nova orientação em termos de fontes e métodos de financiamento.

Uma tese deverá, em princípio, produzir resultados que apontem para a rejeição ou confirmação das hipóteses inicialmente formuladas. Ora, o que com este trabalho se pretende provar é se o modelo em que assenta o sistema de prestações de reforma é actuarialmente equilibrado, ou seja, financeiramente auto-suficiente por longos períodos de tempo e, por conseguinte, resistente a flutuações económicas e demográficas, por forma a avaliar da necessidade (ou não) em proceder a uma ampla reforma do modelo tradicional de financiamento. Por outras palavras, aquilatar da necessidade em adequar os recursos financeiros disponíveis aos fins pretendidos, assegurando o necessário equilíbrio do sistema entre o fluxo de receitas cobradas e a cobrar e o fluxo de despesas com prestações, atendendo à estabilidade monetária, por um lado, e à salvaguarda dos interesses das diferentes gerações, por outro.

CAPÍTULO I

O Estado-Providência

e os

Sistemas de Segurança Social

1 - ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

1.1 - Introdução

Os sistemas de Segurança Social, tal e qual os conhecemos actualmente, são, em termos históricos, de origem muito recente. A própria expressão “Segurança Social”, consagrada pela primeira vez em 1935 na legislação americana⁽¹⁾ e com conteúdo fixado na Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de Setembro de 1942 no Chile, apenas adquiriu o seu significado actual com a implementação das propostas de Lord Beveridge levada à prática pelos trabalhistas britânicos no pós-guerra.

O direito à Segurança Social nasce somente em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Porém, a criação em termos internacionais de um sistema de Segurança Social de carácter universal, ainda que diferenciado de país para país consoante a realidade de cada Estado, seria apenas estabelecida na Conferência da OIT de 1952.

O princípio da responsabilidade do Estado em matéria de Segurança Social encontra-se hoje ratificado em diversas declarações e convenções internacionais, designadamente nos seguintes instrumentos normativos⁽²⁾:

- Carta do Atlântico, de 12 de Agosto de 1941, assinada por F. Roosevelt e W. Churchill;
- Declaração de Filadélfia, de 10 de Maio de 1944⁽³⁾;

¹ *Social Security Act*, de 14 de Agosto de 1935. Esta Lei de Segurança Social, que compreendia um seguro-desemprego, um seguro de velhice-morte para os trabalhadores salarizados da indústria e do comércio, auxílio a idosos e crianças orfãos e diversas medidas de assistência às classes mais desfavorecidas, independentemente da sua situação profissional, surgiu nos EUA sob a dupla influência da crise económica e da eleição em 1932 do Presidente democrata F. Roosevelt que, perante a situação económica dramática deflagrada na sequência da Grande Depressão de 1929, protagonizou uma nova atitude do Estado na economia que ficou conhecida por *New Deal* (cf. Bertrand, *s.d.*: 27-9).

² Cf., p. ex., Denis (1986: 19-20), Ilídio das Neves (1993a: 15-6) e Apelles Conceição (1994: 224-7).

³ Trata-se de uma Nova Carta da OIT, adoptada na sua 28ª Conferência, recomendando aos Estados-membros a generalização da Segurança Social através das Recomendações nº 67 (garantia de meios de existência) e nº 68 (organização de socorros médicos).

- Carta das Nações Unidas (ONU), de 26 de Junho de 1945;
- Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU), de 10 de Dezembro de 1948, que, nos seus artºs 22º, 23º e 25º, vem qualificar a Segurança Social como um direito fundamental do homem;
- Convenção nº 102 da OIT adoptada na 35ª Conferência Geral de 28 de Junho de 1952 (Genebra), documento em que os Estados-membros daquela organização convencionaram o sistema de Segurança Social, definindo a “norma mínima de segurança social” a ser instituída nos Estados signatários, em termos de prestações, âmbito pessoal e material;
- Convenções adoptadas pelo Conselho da Europa, designadamente a Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, e o Código Europeu de Segurança Social, de 1964.

A partir da segunda metade do século XX o Estado passava, assim, a assumir formalmente responsabilidades pelo direito pessoal à Segurança Social, garantindo um sistema de assistência médica a toda a população (casos de doença e gravidez) e a concessão de prestações por doença, desemprego, velhice, invalidez, sobrevivência e encargos familiares, entre outras.

1.2 - Modelo Assistencial

A realidade actual da Segurança Social é o «resultado de um lento processo evolutivo da ideia de protecção social» que foi assumindo diferentes contornos ao longo da história (cf. Arcanjo, 1991: 59). Com efeito, até à formação dos actuais sistemas de Segurança Social, a que corresponde o período moderno, é possível identificar historicamente três modelos de protecção social⁽⁴⁾:

- os sistemas de assistência quer privada (em vigor até ao século XVI) quer pública (entre os séculos XVI e XIX), a que corresponde o período pré-institucional compreendido desde a Antiguidade até finais do século XIX;
- os sistemas de seguro (entre 1900 e 1920); e

⁴ Cf. Osório (1986: 23-4) e Apelles Conceição (*op. cit.*: 31).

- os sistemas de previdência (entre 1920 e 1952) integrados no período clássico.

A protecção dos indivíduos contra riscos sociais foi assegurada, durante séculos, no quadro do exercício da solidariedade familiar. Como faz notar Medina Carreira (1994: 2), apenas quando o auxílio da família se revelou insuficiente é que «funcionou a assistência, promovida pela Igreja ou pelo poder público local. Aquela, em nome da caridade e como obrigação moral. Este, muitas vezes, com o objectivo de manutenção da ordem pública, ameaçada pela miséria, quase sempre profunda e generalizada».

Remonta à Europa da Idade Média o conhecimento das primeiras formas de assistência, geralmente promovidas por instituições religiosas de inspiração cristã que, através da atribuição de esmolas, acorriam a «situações de emergência surgidas como consequência de más colheitas, de acidentes ou de pestes» (cf. Prada, 1966a: 361). A prática social conhecida assentava, então, no auxílio a indigentes, doentes, orfãos e viúvas, a cargo das “Obras de Misericórdia”, responsáveis pela construção e administração de asilos e albergues, hospícios e casas de trabalho.

Todavia, a implementação de uma verdadeira política assistencial ocorreria somente no início do século XVII, na Grã-Bretanha, pioneira na aprovação de um conjunto de leis que estabelecia um mecanismo de ajuda «mediante um imposto que, uma vez colhido, se distribuía, através dos párocos, pelos vizinhos necessitados» (cf. Prada, *op. cit.: idem*). Com efeito, data de 1601 a primeira norma escrita conhecida com respeito à organização da assistência social - a *Old Poor Law*⁽⁵⁾. Ao arrepio daquela que foi durante muito tempo a prática social dominante - punir e não ajudar os pobres⁽⁶⁾ - o modelo assistencial inglês, estruturado numa organização de âmbito paroquial e financiado por taxa própria, visava assegurar a ordem pública e evitar perturbações sociais mediante o auxílio a três classes de indigentes: às crianças e inválidos, recolhidos em asilos e albergues, era garantida alimentação, dormida, tratamento e algum apoio monetário; e às pessoas válidas necessitadas era assegurado acolhimento em “Workhouses” (casas de trabalho), trabalho e salário⁽⁷⁾.

⁵ Estatuto dos Pobres - Código de Beneficência de Isabel I.

⁶ Stoleru (1987: 77) cita, a título de exemplo, os pensamentos de Calvino e Malthus.

⁷ A *Old Poor Law* de 1601 seria, posteriormente, profundamente alterada: primeiro, pela lei do domicílio de 1662 (*Act of Settlement*) que veio impedir as paróquias de expulsar os seus pobres e estes de mudar de domicílio; depois, pelo *Gilbert's Act* de 1782 e, sobretudo, pelo *Speenhamland Act* de 1795 que veio reconhecer o direito de todos a «um mínimo de subsistência», proporcional ao número de filhos (rendimento familiar) e ao preço do trigo (custo de vida), independentemente do acto de trabalhar (cf. Osório, *op. cit.: 22*); e, finalmente, substituído pela *Poor Law Amendment Act* de 1834 que veio conceder

Com a primeira revolução industrial, iniciada em Inglaterra no último quartel do século XVIII, surgiram importantes focos de tensões e conflitos sociais. Fruto de frequentes crises industriais, o risco de desemprego aliado às duras condições de trabalho nas fábricas estaria na génese dos primeiros movimentos de contestação operária. Com a finalidade de desencorajar a deslocação de mais mão-de-obra rural para as cidades, seria instituído no final desse século, no campo, um sistema assistencial que complementava os rendimentos dos camponeses e assegurava aos indigentes uma receita mínima. Todavia, com a implementação da *Poor Law Amendment Act*, em 1834, verificar-se-ia um movimento de transferência do trabalho dos campos para as cidades, dando origem a novos aglomerados populacionais junto das fábricas.

Seria, porém, já na sequência da segunda revolução industrial (século XIX) que os riscos sociais assumiriam particular relevância, gerando um estado de incerteza e grande insegurança na maioria dos trabalhadores. Na verdade, o intenso processo de industrialização, aliado à modernização da rede de transportes e à transformação das estruturas agrárias, gerava um impressionante afluxo de mão-de-obra para as cidades, favorecendo a concentração urbana das populações e a formação de bairros operários nas imediações dos grandes estabelecimentos fabris. Esta realidade, que levaria à separação de muitos trabalhadores do seu meio familiar, parte dos quais sem qualquer fonte de subsistência e sujeitos ao risco de desemprego em períodos de crise económica, estaria na base de movimentos de contestação social, designadamente greves e manifestações desencadeadas por uma massa operária em crescimento, agravados por um cada vez maior número de acidentes de trabalho, bem como da sua gravidade, fruto da proliferação de máquinas industriais⁸).

É neste contexto que em pleno século XIX ocorre o nascimento da técnica colectiva do seguro social, consubstanciada em cotizações para Caixas, instituídas quer por profissões quer por unidades de produção (cf. Osório, *op. cit.*: 24-5), e assente no princípio mutualista de aforro colectivo que permitia assegurar a dispersão de encargos no seio de grupos sócio-profissionais. Surgiam, assim, as mutualidades de natureza associativa que, nas palavras de Conceição (*op. cit.*: 34), visavam a garantia contra riscos sociais «através de entradas para um fundo comum, de quotas

absoluta mobilidade aos trabalhadores, garantindo a emigração para os núcleos industriais e reformando «profundamente a assistência pública, limitando-a aos estritamente indigentes, com a condição do seu internamento em asilos ou casas de trabalho (Workhouses)» (cf. Prada, *op. cit.*: 168).

⁸ Seria instituído no final do século em vários países (França, Grã-Bretanha) um sistema que previa a atribuição de indemnizações com vista à reparação dos danos resultantes de acidentes de trabalho, assente na responsabilização dos empregadores, única fonte de contribuição deste seguro.

devidamente calculadas, devendo o conjunto das receitas assim obtidas fazer face aos danos individuais dos associados». Denominadas de “Caixas de Socorros Mútuos”, estas associações de defesa dos interesses profissionais proliferavam em Inglaterra sob a designação de *friendly societies*.

O modelo assistencial caracterizava-se, em síntese, pela protecção das pessoas carecidas por parte dos poderes públicos, quer através da assistência pública, quer através do apoio a instituições de assistência privada. A cobertura de riscos sociais foi sendo assegurada, até finais do século XIX, por técnicas tradicionais: instrumentos de protecção social individuais (poupança privada) ou colectivos de natureza voluntária (mutualismo e seguro privado), destacando-se, nestes últimos, a caridade privada, a previdência voluntária, individual ou colectiva, materializada em associações mutualistas de entreajuda na doença, na invalidez, no desemprego e na velhice; e algumas modalidades de seguro.

Estas técnicas viriam, porém, a revelar-se claramente insuficientes. O fracasso da técnica individualista (poupança privada) ficaria a dever-se aos baixos níveis de rendimento do trabalho, que apenas permitiam satisfazer as necessidades de consumo, e ao «comportamento míope dos indivíduos», traduzido na desvalorização da ocorrência futura de determinados riscos por parte dos cidadãos (cf. Arcanjo, *op.cit.*: 60); as técnicas colectivas, por seu turno, viriam a revelar-se igualmente ineficazes: o mutualismo porque, por um lado, excluía da protecção todos aqueles sem rendimento para se cotizarem e, por conseguinte, mais necessitados e expostos aos riscos sociais e, por outro, por proporcionar reduzidas contrapartidas em matéria de benefícios, reflectindo naturalmente a exiguidade das cotizações; e os seguros privados pela excessiva onerosidade associada para com os segurados.

Seria, pois, num contexto histórico, social e economicamente dramático (magistralmente descrito por Charles Dickens, em Inglaterra), caracterizado pela falência das técnicas tradicionais, por uma grande depressão económica na Europa - que se prolongaria por todo o último quartel do século XIX - e pelo retrocesso do liberalismo, que se viria a conceber «uma forma específica de intervenção do Estado no domínio da protecção social» (cf. Arcanjo, *op. cit.*: *idem*), dando corpo a uma renovação das técnicas de protecção social e ao aparecimento da Segurança Social⁹. Esta surge, assim, intimamente ligada ao processo de industrialização do

⁹ Tenha-se presente que o aparecimento do mecanismo de seguros sociais, baseado no princípio do financiamento colectivo de sinistros individuais, encontra-se igualmente ligado à descoberta das leis matemáticas da estatística. Como faz notar Rosanvallon (*op.cit.*: 23), é «a noção de probabilidade estatística que torna praticamente possível e teoricamente pensável a integração da ideia de Providência no Estado».

século XIX na Europa, sendo, na expressão de Guy Pérrin, citado por Conceição (*op. cit.*: 40), «filha legítima da sociedade industrial».

Forçado a intervir com o objectivo de regular os mecanismos de redistribuição e proteger os trabalhadores da “necessidade de segurança”, o Estado viria a instituir mecanismos visando a garantia de rendimento sempre que este não exista (casos dos riscos de desemprego, doença, acidente, velhice ou invalidez) ou um complemento de rendimento sempre que este se revele insuficiente. Progressivamente, a intervenção dos poderes públicos na economia viria a assumir um peso crescente, em especial a partir do início do século XX, impulsionada pelo conflito militar de 1914-18, pela revolução socialista de 1917 e, sobretudo, pela Grande Depressão dos anos 30 desencadeada pela crise de 1929 (cf. Prada, *op. cit.*: 330-1).

Com o propósito de assegurar a cobertura da perda total ou parcial de rendimento, colmatando as insuficiências denotadas pelos mecanismos tradicionais de protecção, por um lado, e de garantir a paz social, satisfazendo reivindicações dos movimentos de contestação operária, por outro, foram-se elaborando técnicas específicas de indemnização dos riscos sociais, que culminariam, no final do século transacto, no aparecimento de uma nova filosofia de protecção social - a concepção comutativa - e de uma nova técnica de protecção - o seguro social - em clara ruptura com a «velha assistência social», nas palavras de Medina Carreira (*op. cit.*: 4).

1.3 - Modelos Teóricos de Segurança Social

Segundo Lord Beveridge, citado por Conceição (*op. cit.*: 27-8), Segurança Social corresponde a um «conjunto de medidas adoptadas pelo Estado para os cidadãos contra os riscos de verificação individual que nunca deixam de verificar-se por óptima que seja a situação do conjunto da sociedade em que vivem», visando libertar o indivíduo da necessidade, prevenindo-o dos riscos sociais e/ou reparando as suas consequências.

¹⁰ Os riscos sociais “clássicos”, fixados em 1952 na Convenção nº 102 da OIT, constituem o núcleo das políticas de Segurança Social e correspondem às eventualidades de doença, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, maternidade, encargos familiares, velhice, invalidez e morte.

Designam-se por sistemas de Segurança Social os mecanismos de protecção que garantem, a toda ou parte da população, o direito à reparação das consequências de diversas eventualidades, qualificadas de “riscos sociais”⁽¹⁰⁾.

Denis (*op.cit.*: 13) distingue duas categorias de riscos sociais: por um lado, os eventos que impedem os indivíduos de obter os rendimentos decorrentes do exercício da actividade profissional (ex.: doença, desemprego, velhice e invalidez); e, por outro, as eventualidades que geram encargos susceptíveis de provocar uma diminuição do nível de vida (ex.: encargos familiares). A indemnização por estes riscos processa-se pela concessão de rendimentos de substituição, no primeiro caso, e pela atribuição de complementos de rendimento, no segundo caso.

No que concerne à substituição dos rendimentos profissionais, Denis identifica ainda duas situações distintas, consoante a natureza da interrupção da actividade profissional - temporária ou definitiva. No caso da interrupção temporária motivada, por exemplo, por desemprego ou doença, há lugar à substituição total do rendimento segurado na medida em que se admite a manutenção das necessidades essenciais do beneficiário; nas situações de interrupção definitiva da actividade profissional determinada, a título de exemplo, por razões de idade, há lugar apenas à substituição parcial do rendimento, uma vez que se admite uma redução do grau de necessidade a satisfazer pelos indivíduos em face da sua situação etária.

A Alemanha, no século XIX, e o Reino Unido, já neste século, foram os Estados pioneiros na introdução de sistemas de Segurança Social: o primeiro, instituído por Bismarck, de concepção comutativa e inspirado no princípio da solidariedade profissional; o segundo, preconizado por Beveridge, de concepção distributiva e assente no princípio da solidariedade nacional⁽¹¹⁾.

1.3.1 - Concepção comutativa: o seguro social de Bismarck

A concepção comutativa configura o sistema de protecção social como um mecanismo de garantia de rendimentos profissionais que se traduz na concessão de prestações sociais, a título de “rendimento de substituição”, visando assegurar o

¹¹ Aos modelos *bismarckiano* e *beveridgeano* contrapõe-se, segundo alguns autores, um terceiro modelo - o *paineano*. Assente em imperativos de equidade, esta concepção teórica de Segurança Social, apresentada em 1796 pelo americano Thomas Paine, é porém pouco conhecida, não gozando de aceitação universal nem reunindo o consenso dos investigadores. Para maiores desenvolvimentos sobre esta abordagem, veja-se Parijs (1994: 18-21).

nível de vida dos trabalhadores e das suas famílias face à perda de rendimento por ocorrência de determinados eventos (velhice, desemprego, doença, etc.). Trata-se de um modelo inspirado no princípio da solidariedade profissional, no qual o fundamento do direito à protecção dos indivíduos decorre unicamente da vinculação ao mercado de trabalho, isto é, da sua condição de trabalhadores.

A origem da concepção comutativa, enquanto modelo de protecção social, remonta à Alemanha, ao governo do Chanceler Otto Von Bismarck (1815-1898) que instituiu o sistema de seguros sociais obrigatórios na década de 80 do século passado⁽¹²⁾. A implementação dos seguros sociais seria, no entanto, favorecida por factores de ordem económica, jurídica e, sobretudo, político-ideológica⁽¹³⁾.

Efectivamente, a difusão dos ideais socialistas e das obras de Karl Marx e Friedrich Engels, designadamente o “Manifesto do Partido Comunista” (1848) e o “Capital” (1867), no plano ideológico, associada à unidade geográfica do Estado alemão (1870), ao desenvolvimento da força social do movimento operário e à propagação de ideias em defesa do socialismo e do sindicalismo, consequência da eleição de deputados sociais-democratas ao Parlamento (1877) e da influência do “Socialismo de Cátedra”⁽¹⁴⁾, no plano político, de permeio com a crise económica despoletada em 1874 que afectou duramente o proletariado urbano cujo crescimento resultou do desenvolvimento industrial registado na segunda metade do século XIX, em detrimento da agricultura, no plano económico, e a pré-existência de uma certa cultura em matéria de protecção social⁽¹⁵⁾, no plano jurídico, constituíram as diferentes motivações que possibilitaram uma maior intervenção do Estado na economia e favoreceram a introdução dos seguros sociais obrigatórios na Alemanha.

Não se pense, porém, que Bismarck manifestava qualquer simpatia pelas ideias socialistas. Na verdade, o chanceler «foi decidido adversário do socialismo e

¹² São disso exemplo as três modalidades de seguro reunidas no *Código Imperial dos Seguros Sociais* de 19 de Julho de 1911. Aquele que foi a “matriz histórica dos seguros sociais” compreendia os seguintes diplomas: lei do seguro-doença, de 15 de Junho de 1883; lei do seguro de acidentes de trabalho, de 6 de Julho de 1884; e lei do seguro de invalidez e velhice para trabalhadores dependentes, de 22 de Junho de 1889 (cf. Rosanvallon, *op.cit.*: 116-7).

¹³ Sobre esta temática, veja-se, p. ex., Bertrand (*s.d.*: 25-7) e Conceição (*op. cit.*: 42).

¹⁴ A denominada escola do “Socialismo de Cátedra”, corrente intelectual do pensamento, teve em Gustav Schmoller e no economista Adolph Wagner os seus maiores expoentes.

¹⁵ Remonta à primeira metade do século XIX, na Prússia (Código Prussiano de 1810), a obrigação dos empregadores em contribuir para o financiamento de Caixas de socorro mútuo, respondendo pelos acidentes de trabalho e em caso de doença dos assalariados: (cf. Maia, 1989: 10).

desconfiava do movimento sindicalista. Para conquistar os votos dos operários, tratou de arrebatá-los a estes movimentos a bandeira das reivindicações sociais», encetando uma política de reformas sociais destinada a minimizar a influência dos socialistas (cf. Prada, 1966b: 315-6).

A criação dos seguros sociais constituiu, assim, não mais que «uma tentativa de preservar a estabilidade política e, simultaneamente, ganhar o apoio do eleitorado operário» (cf. Arcanjo, *op. cit.*: 61). A necessidade de garantir a paz social a expensas da intervenção do Estado no domínio social é, aliás, eloquentemente demonstrada numa afirmação de Bismarck, citada por Dumont (1987: 18): «o único meio de conter o desvario actual da classe operária é realizar as exigências dos socialistas que surgem como legítimas e realizáveis», uma vez que «a insegurança da existência é um perigo para o Estado»⁽¹⁶⁾. A Segurança Social assumia, em síntese, a função de “amortecedor” dos conflitos sociais⁽¹⁷⁾.

A Alemanha foi, deste modo, precursora na implementação de um sistema de Segurança Social que estaria na origem do Estado-Providência moderno e que, por via do “efeito de demonstração”, inspiraria, até à Segunda Guerra Mundial, os restantes sistemas implementados tanto na Europa (ex.: França, Bélgica, Itália, Holanda e Luxemburgo) como nos E.U.A. (cf. Mishra, 1995: 9).

O modelo social alemão, embora inicialmente limitado a um campo de aplicação reduzido através de um sistema de responsabilidade por acidentes de trabalho (1871) e depois contemplando somente a protecção dos operários industriais que auferiam um salário inferior a um determinado montante, com o decorrer do tempo viu progressivamente alargado o seu âmbito de cobertura, tanto ao nível das pessoas protegidas como das eventualidades cobertas⁽¹⁸⁾.

O sistema de seguros sociais caracterizava-se pelo seu carácter público e obrigatório e pela protecção exclusiva dos assalariados com remuneração inferior a um plafond fixado; pelo pagamento de contribuições calculadas sobre os salários; pela atribuição de prestações pecuniárias proporcionais aos salários com natureza

¹⁶ Igualmente elucidativo é o conteúdo da exclamação que Bismarck deixa nas suas memórias, citada por Clerc (1995): «Os senhores democratas tocarão em vão a sua flauta quando o povo vir que os príncipes se preocupam com o seu bem-estar»...

¹⁷ Aos custos da paz social associados à manutenção de governos absolutistas, Esping-Andersen (1993: 595) qualifica, com muito propósito, de “efeito Bismarck”.

¹⁸ Para maiores desenvolvimentos, veja-se Rosanvallon (*op. cit.*: 116-7) e Osório (*op. cit.*: 24-6).

indemnizatória e sob condição de impossibilidade de auferir rendimentos profissionais; e por um esquema de financiamento tripartido em que a formação de fundos obedece ao método de equilíbrio financeiro de capitalização com gestão assegurada por instituições autónomas (cf. Conceição, *op. cit.*: 43). Alguns dos princípios do sistema de seguros sociais viriam a ganhar raízes profundas, designadamente o princípio da responsabilidade das entidades patronais pelos acidentes de trabalho e o princípio do pagamento de cotizações por parte de trabalhadores e empregadores (cf. Osório, *op. cit.*: 26).

Pese embora a natureza tripartida do modelo de financiamento dos seguros sociais, as prestações eram maioritariamente custeadas por contribuições sobre os rendimentos do trabalho de trabalhadores e empregadores e, em menor escala, por comparticipação do Estado, entidade a quem cabia o financiamento de apenas algumas prestações, designadamente dos seguros de invalidez e velhice. O seguro de acidentes de trabalho constituía a excepção, com um financiamento exclusivamente assegurado pelas entidades empregadoras.

Saliente-se, contudo, a inexistência de qualquer fundamento doutrinário para este modelo de financiamento. Com efeito, para além do carácter «experimental que presidiu (...) ao nascimento das primeiras instituições de seguros sociais obrigatórios», Maia (1983: 12; e 1989: 11-2) sublinha ainda a «ausência de qualquer doutrina financeira que proporcionasse ajustado fundamento a esta forma de protecção social», assim como a inexistência de qualquer critério lógico na repartição das cargas contributivas, sem deixar de enunciar, todavia, algumas das justificações apontadas a cada uma das três entidades fontes de contribuição: trabalhadores, empregadores e Estado.

Assim, a contribuição dos trabalhadores encontrava justificação no facto de os seguros sociais obrigatórios lhes conferirem verdadeiros direitos, pelo que aquela constituía não só um «instrumento de dignificação dos interessados» como também uma «contrapartida daqueles direitos»; no carácter obrigatório da contribuição - que estimulava a poupança e «atitudes favorecedoras do espírito de prevenção contra certas eventualidades»; na «responsabilidade do interessado, mesmo que limitada, perante a ocorrência de algumas das eventualidades»; e, finalmente, no «direito a participar na gestão dos regimes de seguros» com a vantagem acrescida de reduzir certos custos de gestão.

A obrigatoriedade das entidades patronais em contribuir para o financiamento dos seguros sociais, constituindo uma inovação e simultaneamente um grande progresso social, justificava-se, por sua vez, pela responsabilidade directa na «conservação do “capital humano” sujeito a certos riscos, designadamente os de natureza profissional, mas também os ligados à doença, à invalidez prematura e mesmo ao desemprego»; pelas vantagens ao nível da «melhoria da qualidade do trabalho, da estabilidade na empresa e da paz social» decorrente da existência dos seguros sociais; e, à semelhança dos trabalhadores, pelo «direito de participar na gestão das instituições».

Finalmente, a contribuição financeira do Estado encontrava justificação na sua responsabilidade ao nível da «protecção social dos mais desfavorecidos económica e socialmente» e em relação aos riscos de doença e desemprego; na diminuição dos «encargos com as instituições de assistência social financiadas pelo Estado» resultante do alargamento da acção protectora das instituições de seguro social a um crescente número de pessoas e eventualidades; e, *last but not least*, na «frequente insuficiência de meios de financiamento provenientes das contribuições dos trabalhadores segurados e dos empregadores (...) em boa parte ditada pela menor capacidade contributiva de certos grupos de trabalhadores salarizados»⁽¹⁹⁾.

Em síntese e segundo Guy Perrin, citado por Maia (1983: 15), o modelo de financiamento dos seguros sociais, que viria a exercer uma profunda influência em inúmeros Estados, é fundamentalmente determinado pelo modo de protecção, no quadro de uma lógica institucional, restringido aos trabalhadores salarizados e apoiado, em termos financeiros, pela solidariedade profissional.

1.3.2 - Concepção distributiva: o modelo universalista de Beveridge

Como faz notar Osório (*op. cit.*: 18), tanto a lei inglesa de 1601 relativa aos pobres como as leis alemãs da década de 80 do século transacto, embora importantes, mais não eram que declarações «destinadas a uma comunidade e categoria de pessoas: os pobres ingleses e os operários alemães». Urgia, pois, garantir a todo o cidadão um rendimento suficiente que lhes permitisse, a si e às suas famílias, subsistir através da redistribuição do rendimento nacional. Foi neste contexto que se viria esboçar nos anos que precederam o conflito mundial de 1939-45, em alguns países, «uma

¹⁹ Cf. BIT (1983) - *Sécurité Sociale: Quelle méthode de financement?*, Genève, p. 4.

concepção nova de indemnização dos riscos sociais, um verdadeiro sistema de Segurança Social» (cf. Denis, *op. cit.*: 17).

A origem da concepção distributiva de protecção social fica a dever-se fundamentalmente às ideias veiculadas por Sir William Beveridge no célebre Relatório *Social Insurance and Allied Services*⁽²⁰⁾, sobre a concepção do sistema britânico de Segurança Social. Publicado em 1942 na Inglaterra, este relatório, que nas palavras de Rosanvallon (*op. cit.*: 115) foi «o primeiro documento a exprimir os grandes princípios da constituição do Estado-Providência moderno», viria a ser o principal suporte teórico da edificação do sistema britânico de protecção social e fonte de inspiração de vários outros, implementados na Europa do pós-Segunda Grande Guerra⁽²¹⁾.

Beveridge definia no seu relatório os princípios pelos quais dever-se-ia reger a reforma dos sistemas de seguro e de assistência, à época em vigor na Grã-Bretanha, preconizando a criação de um sistema de Segurança Social destinado a assegurar a todos os indivíduos um nível mínimo de recursos - uma espécie de rendimento de garantia das suas necessidades essenciais - com vista a “libertar o homem da necessidade”. O modelo de protecção proposto assentava numa nova concepção de risco social (tudo o que ameace o normal rendimento dos indivíduos) e num novo papel do Estado, protagonizando uma adequada e justa repartição do rendimento, em conformidade, aliás, com o pensamento económico de John Maynard Keynes (1883-1946)⁽²²⁾.

²⁰ Relatório a que ficou ligado o nome de W. Beveridge (1878-1963), nomeado pelo governo inglês em 1941 para presidir a uma comissão interministerial encarregue de estudar a reforma do sistema de protecção social britânico. A sensibilização de Lord Beveridge para o estudo das questões sociais remonta, no entanto, ao início do século, quando então secretariou Béatrice e Sidney Webb, responsáveis pela comissão encarregada de estudar a reforma do sistema de assistência social pública e que publicou, em 1909, o *Minority Report*, defendendo o dever do Estado em garantir a todas as pessoas «um mínimo de vida civilizada» (cf. Rosanvallon, *op. cit.*: 114-5).

²¹ O Relatório Beveridge inspiraria, p. ex., o Relatório Marsh, documento orientador do Estado-Providência no Canadá (cf. Mishra, *op. cit.*: 10).

²² W. Beveridge previa ainda, para além de um Serviço Público Assistencial encarregue das prestações por encargos familiares, duas outras modalidades de Serviço Público: Serviço Nacional de Emprego e uma política económica de pleno emprego, porquanto considerava o desemprego como o principal risco social; e uma política de saúde, propondo a criação de um Serviço Nacional de Saúde, responsável pelos cuidados médicos, de carácter universal, financiado por impostos e encarregue de assegurar a gratuidade a toda a população (cf. Denis, *op. cit.*: 10; e Osório, *op. cit.*: 30-4). Em síntese, e para citar Prada (*op. cit.*: 327), Beveridge difundia, no plano social, as teses keynesianas.

Inspirado no princípio da solidariedade nacional, o modelo beveridgeano espelha uma concepção distributiva que visa proteger os indivíduos enquanto cidadãos de um Estado. Trata-se de uma concepção que enfatiza a protecção do indivíduo e se materializa na atribuição de um rendimento de garantia a todos aqueles que não conseguem auferir o mínimo de existência. A consagração do direito individual à Segurança Social é, pois, o grande valor acrescentado deste modelo de protecção, já que, como sublinha Denis (*op. cit.*: 21), «a Segurança Social deixa de ser um direito do trabalhador para passar a ser um direito do homem».

Quatro princípios fundamentais presidem ao sistema de protecção social de concepção distributiva: universalidade - garantia de uma protecção mínima a toda a população, independentemente do estatuto sócio-profissional e da situação contributiva face à Segurança Social; generalidade - cobertura de todos os riscos sociais e situações de carência, ou seja, todos os cidadãos membros da sociedade «são perante ela credores de um mínimo vital que deverá ser garantido, sempre que se concretize qualquer risco determinante de um estado de necessidade» (cf. Maia, *op. cit.*); uniformidade - atribuição de prestações uniformes fixadas a um nível correspondente ao mínimo vital, de montante único e igual para todos, independentemente do rendimento dos indivíduos; e unicidade - gestão administrativa centralizada e confiada a uma única instituição sob a autoridade do Estado.

Não obstante Beveridge advogar uma dupla fonte de financiamento, os recursos financeiros do sistema provêm fundamentalmente do Orçamento do Estado. O modelo de financiamento preconizado era assegurado pelo Estado através de fundos públicos (impostos) no que concerne às despesas de saúde e às prestações familiares, e por contribuições sociais obrigatórias de trabalhadores e empregadores no que respeita às prestações de substituição de rendimentos do trabalho, de acordo com a concepção dos seguros sociais. Tenha-se presente que, à semelhança de Bismarck no final do século XIX, também Churchill manifestava preocupação com «a pobreza de parte da população e com o poder crescente do partido trabalhista e dos sindicatos», tendo criado um sistema de seguros sociais decalcado do modelo alemão, embora com características próprias, que proporcionava aos trabalhadores um rendimento substitutivo do salário nas eventualidades de inactividade por motivo de doença, maternidade, desemprego e velhice.

Neste sentido, o modelo beveridgeano, embora profundamente influenciado pelo contexto sócio-económico inglês da época - onde, não é demais lembrar, emergia o

pensamento económico de Keynes - evidenciava o mérito da técnica do seguro, designadamente através do mecanismo de compensação entre os diferentes tipos de seguros do sistema⁽²³⁾.

1.3.3 - Evolução e convergência das duas concepções

Os sistemas de Segurança Social, tal como os conhecemos actualmente, integram na sua ampla maioria, uma componente bismarckiana, de concepção comutativa, e uma componente beveridgeana, de concepção distributiva, inspirados nos modelos sociais alemão e inglês.

Todavia, se durante a primeira metade do século XX os sistemas de Segurança Social instituídos se dividiam entre os de concepção comutativa e os de concepção distributiva, diferenciados quer pelo modelo de financiamento, quer pelos fundamentos do direito à protecção, de então para cá os modernos mecanismos de protecção implementados constituem sistemas híbridos que incorporam, em pesos variáveis, objectivos e instrumentos daquelas duas concepções. Como observa Maia (1983: 19), foram as duas formas tradicionais de protecção social que constituíram «os alicerces sobre os quais se edificariam, depois da segunda guerra mundial, os modernos sistemas de Segurança Social».

Por outro lado, com o advento dos sistemas de prestações não contributivas, cujo primeiro exemplo histórico data de 1891 (Dinamarca), a protecção social evoluiu no sentido de uma forma mista de financiamento.

A evolução dos sistemas de Segurança Social tem revelado ao longo dos últimos anos uma tendência de convergência entre os de concepção comutativa dominante e os de concepção distributiva, determinada por factores de ordem económica e política e que resultou, em larga medida, da sobreposição de determinados aspectos que, antes, os diferenciavam. Assim, enquanto nos sistemas de inspiração comutativa (garantia de rendimentos profissionais), os activos aspiravam à garantia de um rendimento mínimo de base, nos sistemas de inspiração distributiva (garantia de um mínimo vital), aspirava-se à garantia de rendimentos

²³ Segundo Osório (*op. cit.*: 30-1, 36) o Plano Beveridge na prática «inova e desenvolve o sistema de seguro social alemão» na medida em que só beneficiava do sistema proposto quem contribuísse para o sistema de seguro. A fim de ultrapassar esta contradição, compatibilizando a técnica do seguro com a proposta de universalidade, Beveridge propôs algumas inovações: o seguro do cônjuge-marido abrangia o cônjuge-mulher; o trabalho doméstico era equiparado a outro tipo de trabalho; e eventualidades como o divórcio ou o abandono do lar por parte do marido eram consideradas riscos sociais.

de substituição por referência aos rendimentos profissionais. Ora, em ambos os sistemas as aspirações foram-se tornando realidade, nuns, por via da generalização da protecção de base e, noutros, através da garantia de rendimentos profissionais.

Foi, porém, a aspiração generalizada por níveis de bem-estar social mais elevados que esteve na origem das alterações e aperfeiçoamentos operados nos sistemas de Segurança Social, em especial no que concerne às áreas de cobertura pessoal e material. A convergência das duas concepções constituiu, deste modo, «a resposta do Governo de diversos países ao desejo dos cidadãos de uma melhoria do bem estar social por via de maior segurança face à ocorrência de riscos específicos ou situações de carência em geral», que traduzia «uma atitude de insatisfação para com a protecção assegurada por cada tipo de sistema» (cf. Arcanjo, *op. cit.*: 66). Este movimento de convergência tanto é ilustrado pela introdução de elementos inerentes à filosofia beveridgeana em países que haviam adoptado a concepção comutativa, como pela introdução de elementos específicos à lógica dos seguros sociais em países que haviam optado pela concepção distributiva.

Assim, este progressivo aperfeiçoamento resultou «numa multiplicidade de sistemas com características específicas mas também com traços comuns» que, de acordo com Dumont (1987), citado por Arcanjo (*op. cit.*: 67), se dividem em dois grandes grupos - os de preponderância da concepção comutativa (ex.: Alemanha e França) e aqueles em que a concepção distributiva é dominante (ex.: Reino Unido e países nórdicos).

Em matéria de financiamento, todavia, a convergência das duas concepções tem-se traduzido na manutenção do modelo tripartido⁽²⁴⁾ e na ausência de qualquer solução inovadora, ainda que o grau de intervenção de cada uma das fontes de financiamento decorra, naturalmente, da concepção dominante - no caso do Estado, mais acentuado em sistemas de concepção distributiva e de menor peso em sistemas de concepção comutativa. Verifica-se, em todo o caso, uma tendência de redução/aumento na utilização dos fundos públicos consoante o sistema se havia

²⁴ Tenha-se presente que já em 1944 a OIT através da Recomendação nº 67, relativa à garantia de meios de existência, advogava um modelo tripartido de financiamento, herdado da lógica tradicional: segurados e empregadores, através de contribuições sobre os rendimentos do trabalho destinados a financiar a generalidade das prestações, e Estado, por via de fundos públicos (receitas fiscais) destinados a financiar as prestações sociais de base e a suprir as insuficiências de receitas provenientes de contribuições. Enquanto isso, a Recomendação nº 69, referente aos cuidados médicos, preconizava um modelo de financiamento claramente assente numa lógica institucional, ou seja, consoante a natureza da entidade prestadora dos cuidados de saúde: por um lado, fundos públicos nos casos em que os cuidados médicos estivessem a cargo de um serviço público; e, por outro, contribuições de trabalhadores de empregadores nos casos em que os cuidados médicos fossem da responsabilidade de instituições de seguro social.

inicialmente inspirado no modelo britânico ou alemão, respectivamente, ainda que continue a ser preponderante o método tradicional de financiamento dos seguros sociais, apoiado em contribuições obrigatórias de trabalhadores e empregadores, tendo por base exclusivamente os rendimentos do trabalho.

1.3.4 - O modelo de protecção social da União Europeia

De acordo com a tipologia adoptada pela Comissão Europeia, são possíveis de identificar 4 modalidades de sistemas de protecção social na União Europeia: um primeiro grupo de países constituído por Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo, onde prevalece o princípio do seguro social de inspiração bismarckiana e em que as cotizações sociais constituem a principal fonte de financiamento; um segundo grupo, de que fazem parte a Inglaterra, a Irlanda e a Dinamarca, em que o financiamento por via fiscal é dominante, inequivocamente influenciado pela filosofia distributiva de Beveridge; um terceiro grupo de Estados cujos sistemas revelam características de ambos os grupos anteriores (Holanda e Itália); e, finalmente, o grupo onde, a par de Grécia e Espanha, se inclui Portugal, países com sistemas de protecção social de características bem mais próximas da concepção comutativa de Bismarck, mas ainda numa fase de menor maturidade.

Pode então concluir-se que nos sistemas públicos de protecção social dos Estados-membros da UE predomina a concepção comutativa, ainda que o crescente intervencionismo do Estado nos domínios social e económico tenha estado na base de alguma perda de influência do modelo bismarckiano em favor da concepção distributiva do direito à protecção social⁽²⁵⁾.

Em todo o caso, os sistemas de Segurança Social da UE apresentam uma multiplicidade de aspectos que os diferenciam: as divergências vão desde a idade legal de reforma aos prazos de garantia, passando pelas diferentes durações da carreira contributiva para efeitos de atribuição da pensão plena e pela diversidade da fórmulas de cálculo das pensões e respectivos montantes. No tocante às taxas contributivas e ao esquema de financiamento registam-se igualmente disparidades significativas⁽²⁶⁾.

²⁵ A leitura da situação actual dos regimes de protecção social nos Estados-membros da UE, assim como a sua evolução recente e principais tendências, pode encontrar-se em MISSOC (1995).

²⁶ Para uma análise comparativa da protecção social pública garantida aos idosos em alguns países da UE, veja-se Arcanjo (1993: 75-84).

2 - O ESTADO-PROVIDÊNCIA: ORIGEM, APOGEU E CRISE

2.1 - Os Fundamentos do Estado-Providência⁽¹⁾

Estado-Providência pode ser definido como um «sistema fundado num contrato social, tácito e explícito, que garante e promove a Segurança Social individual e colectiva, a justiça social e as formas efectivas de solidariedade humana e intergeracional» (cf. Grupo de Lisboa, 1994: 64)⁽²⁾.

A compreensão, em termos históricos, da origem e desenvolvimento do Estado-Providência passa, necessariamente, pela análise dos seus fundamentos. Para Rosanvallon (*op. cit.*: 18, 20), o Estado-Providência do século XX é «uma extensão e um aprofundamento do Estado-protector clássico» que traduz a passagem da concepção protectora do Estado para uma concepção providencial, bem mais complexa e abrangente, na qual os «direitos económicos e sociais surgem naturalmente como um prolongamento dos direitos cívicos». Assim, enquanto ao Estado-protector cabia assegurar os direitos dos indivíduos à vida e à propriedade, garantindo a sua sobrevivência, o Estado-Providência vai bem mais além, assumindo-se como um mecanismo de redistribuição de rendimentos e de garantia de um mínimo para todos, sendo igualmente entendido como um veículo de libertação da sociedade da necessidade e do risco. O Estado-Providência consubstancia, em suma, a substituição da «incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal»⁽³⁾.

¹ A expressão “Estado-Providência” terá surgido pela primeira vez em França, em meados do século XIX, sob a pena de pensadores liberais adversários da intervenção do Estado na economia. Na Alemanha, ao invés, o termo correspondente - “Wohlfahrtsstaat” ou “Sozialstaat” - era utilizado com um sentido antiliberal desde os anos 70 do século passado pelos “socialistas de cátedra”. Bem mais recente, no entanto, é o termo inglês “Welfare State” - Estado de bem-estar social - surgido já na década de 40 deste século como uma referência claramente anti-liberal (cf. Rosanvallon, *op. cit.*: 111).

² Numa outra asserção, Mishra (*op. cit.*: 21-2) fala-nos de um Estado-Providência Keynesiano, característico da Europa do pós-Segunda Guerra. Esta concepção traduz-se na «regulação da economia de mercado» visando a manutenção de um elevado nível de emprego, na prestação pública de diversos serviços sociais universais, designadamente «educação, segurança social, assistência médica e habitação, e um conjunto de serviços sociais pessoais, de forma a satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos» para além de «uma “rede de segurança” de serviços de assistência, baseada na comprovação de falta de rendimentos ou de meios para enfrentar casos excepcionais de necessidade ou aliviar a pobreza». Em síntese, um Estado-Providência assente em três pilares: pleno emprego, prestações sociais universais e assistência social.

³ Ou, como refere Rosanvallon (*op. cit.*: 22): «aos acasos da caridade e da providência sucedem-se as regularidades do Estado».

A passagem do Estado-protector ao Estado-Providência fica-se também a dever ao aparecimento das técnicas de seguros, evento ligado à descoberta das leis matemáticas da estatística. Com efeito, sendo «filho das técnicas modernas de seguro», o Estado-Providência torna-se tecnicamente possível em face das novas perspectivas desencadeadas pela técnica da gestão de riscos e pelo domínio das probabilidades estatísticas (cf. Rosanvallon, *op. cit.*: 23).

Por outro lado, não deixa de ser historicamente relevante o facto de ter sido precisamente o período compreendido entre duas guerras mundiais, caracterizado por uma grande instabilidade económica e social, o mais fecundo em termos de avanços e responsabilização do Estado em matéria de protecção social, designadamente através da criação de normas internacionais sobre Segurança Social⁽⁴⁾. Parece irrefutável, portanto, a ideia de que foi sempre na sequência de grandes crises sociais, económicas e militares que o Estado-Providência mais progrediu, do século XIX até ao século XX, particularmente durante e após as primeira e segunda guerras mundiais⁽⁵⁾, períodos em que o Estado logrou alcançar um maior protagonismo económico, traduzido num crescimento das despesas públicas.

Economicamente, o desenvolvimento do Estado-Providência é explicado por diferentes teorias e escolas do pensamento, desde a teoria marxista às análises económicas clássicas (teoria dos bens colectivos; teoria da produtividade diferencial de Baumol; e teoria dos efeitos de deslocação), passando pelas teorias económicas da burocracia (Niskanen) e do mercado político.

De entre estas assume particular relevância a teoria dos efeitos de deslocação, de Peacock e Wiseman (1967). Consideram estes autores que grandes rupturas históricas ou determinado tipo de perturbações como, p. ex., conflitos armados ou mudanças de regime, podem induzir um *efeito de deslocação* dos níveis toleráveis de descontos obrigatórios, fixando as receitas e as despesas públicas num nível mais elevado. Após a perturbação, podem ser atingidos novos limites dos níveis suportáveis dos descontos obrigatórios e, em consequência, um novo limiar das despesas. Esta abordagem explica o efeito de deslocação em duas vertentes: por um

⁴ Cf. capítulo I.1 deste trabalho, pp. 13-14.

⁵ Rosanvallon (*op. cit.*: 25 e 31) lembra, a este propósito, que a questão das dívidas contraídas para com as vítimas de guerra acabaria por desempenhar um papel histórico decisivo na criação dos modernos sistemas de protecção social, sendo também de opinião que todos os avanços do Estado-Providência estiveram ligados a um forte significado social: «crise social que punha em causa a coesão da sociedade, conflito militar suscitando o problema da sobrevivência».

lado, as pessoas aceitam, em tempos de crise, um acréscimo do rendimento público anteriormente considerado intolerável; e, por outro, aceitam a manutenção do novo nível de descontos obrigatórios após o desaparecimento da perturbação⁽⁶⁾.

2.2 - O Período Áureo

O Estado-Providência viria a atingir o seu apogeu durante os “trinta gloriosos” anos que mediam o fim da segunda guerra mundial (1945) e a crise petrolífera de 1973-75. Tratou-se de um período caracterizado por um crescimento económico sem precedentes, porventura o de maior e mais prolongada expansão da economia mundial, fruto do desenvolvimento industrial e do êxito das políticas de inspiração keynesiana, durante o qual muitos países conheceram um ciclo impar de prosperidade que viabilizou a rápida expansão dos dispositivos de protecção social e possibilitou o desenvolvimento dos níveis de bem-estar das populações.

Como refere um trabalho da OCDE⁽⁷⁾, citado por Maia (1983: 26), durante aquele período «a eficiência da economia e o crescimento dos níveis de protecção social eram, de certo modo, duas faces de um mesmo fenómeno». A redistribuição dos frutos do desenvolvimento tendo em vista a garantia de uma protecção social para todos constituiu, aliás, um dos maiores sucessos de sempre da história da Europa e, seguramente, uma das mais fortes referências de identidade cultural dos cidadãos europeus (cf. Sakellarides, 1993).

Segundo Mishra (*op. cit.*: 22), o Estado-Providência encontrou no contexto histórico do pós-Guerra, marcado de forma indelével pelo desemprego e depressão económica dos anos 30, pelo colapso da democracia e a ascensão do fascismo, pela Segunda Grande Guerra e, sobretudo, pela “ameaça” crescente de propagação dos ideais comunistas, a feliz combinação de factores que favoreceu o seu desenvolvimento. Com efeito, a generalização do Estado-Providência naquele período deveu-se não apenas a uma maior necessidade de justiça social, mas também a razões de ordem económica e, sobretudo, política: esta, motivada pela necessidade de consolidar os regimes democráticos face a tentações totalitárias e ao

⁶ Na mesma linha de pensamento, Rosanvallon perfilha a tese de que este «estes períodos constituem tempos de provação devido aos quais há uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social». Para uma leitura mais atenta desta questão, veja-se Rosanvallon (*op. cit.*: fichas 7 e 8 do Anexo, pp. 130-7).

⁷ OCDE (1981) - *L'Etat protecteur en crise*, Paris, p. 5.

risco de ressurgimento dos ideais fascistas⁸); aquela, porquanto as transferências sociais constituem mecanismos anti-recessão, ou seja, instrumentos de política social orientada para a realização de objectivos redistributivos e importantes estabilizadores da actividade económica. Os sistemas de protecção social desempenham, assim, uma função “anticíclica”, amortecendo os efeitos de eventuais crises, designadamente através da concessão de subsídios de desemprego - estabilizando a procura agregada quando o nível de emprego regride - e da injeção de rendimentos sociais na economia, garantindo poder de compra, entre outros, a idosos e desempregados, à margem da conjuntura económica.

O desenvolvimento dos modernos sistemas de Segurança Social na Europa e a consequente distribuição de benefícios sociais às populações ficaria também a dever-se, por um lado, à concepção política dominante favorável a um maior intervencionismo do Estado e, por outro, ao notável ritmo de crescimento económico então registado. Refira-se, no entanto, que a expansão da actividade económica só seria possível devido, em larga medida, ao inestimável auxílio financeiro proporcionado pelo Plano Marshall e, não menos importante, aos termos de troca crescentemente favoráveis aos produtos industriais manufacturados no Velho Continente, os quais possibilitavam uma continuada exploração dos países do Terceiro Mundo fornecedores de matérias-primas - os parceiros “silenciosos e abusados”, nas palavras de Schmitter (1985).

Legitimado pela justiça social gerada, o Estado-Providência teve por principais bandeiras o alargamento das áreas de protecção dos sistemas à generalidade das pessoas e a eventualidades anteriormente não abrangidas e a melhoria substancial do valor pecuniário das prestações sociais, em resposta às aspirações dos cidadãos por mais elevados níveis de bem-estar social. O sucesso do Welfare State materializava-se ainda na redução de desigualdades por via dos mecanismos de redistribuição implementados.

Favorecidos por um contexto de forte solidariedade social originada pela crise económica dos anos 30 e pelo conflito mundial de 1939-45, os sistemas de Segurança Social acabaram por granjear na Europa uma enorme popularidade junto das populações, tanto mais que «as primeiras gerações de aposentados e desempregados podiam beneficiar de montantes que quase sempre excediam em

⁸ Prova disso mesmo são as palavras do historiador britânico Douglas Ashford, citadas por Clerc (1995): «(...) em 1945, toda a gente pensou que era necessário garantir os direitos sociais e políticos para evitar o eventual regresso do fascismo».

muito as suas contribuições durante um tempo de serviço relativamente curto» (cf. Kopits, 1993: 21).

Durante aquele período, a estabilidade financeira e a equidade entre gerações não constituíam ainda uma preocupação de maior. Os sistemas de Segurança Social não só prosperavam financeiramente, como eram mesmo excedentários: a reduzida maturidade dos sistemas e a expansão contínua da força de trabalho contribuinte, derivada do “boom” demográfico do pós-guerra e da política de pleno emprego, asseguravam um moderado esforço financeiro.

Com a crise económica mundial despoletada em meados da década de 70, a realidade do Welfare State alterou-se substancialmente. O primeiro choque petrolífero (1973) e os consequentes efeitos no agravamento das taxas de desemprego e inflação e na deterioração do saldo das balanças de transacções correntes e de pagamentos reflectiu-se no abrandamento, senão mesmo estagnação, do ritmo de crescimento da actividade económica e, por consequência, no estreitar da base de contribuição dos sistemas, para o qual também concorreu a alteração das tendências demográficas. O ritmo de progressão da despesa pública afecta às políticas sociais intensificou-se desde então, fruto da crescente necessidade de segurança de rendimentos e do acentuar de preocupações sociais, por um lado, e da progressiva maturidade dos sistemas de protecção, por outro, enquanto as receitas, por natureza indexadas ao nível de actividade económica, estagnaram, quando não mesmo regrediram.

A dinâmica de alargamento dos direitos e benefícios sociais entrava agora em conflito com as restrições orçamentais com que os Estados se defrontavam. As reservas financeiras entretanto geradas pelos sistemas de Segurança Social passaram a destinar-se, nuns casos, ao financiamento de défices públicos e, noutros, a subsidiar esquemas de natureza não contributiva. As prestações sociais eram não raramente utilizadas como instrumento de política de relançamento económico, a que acrescia, por vezes, a concessão de benefícios sociais com base na mera conveniência político-eleitoral e não na extensão dos períodos contributivos (cf. Kopits, *op. cit.*).

É, pois, num contexto de elevado crescimento do volume de transferências sociais operadas pelo funcionamento dos sistemas que se assiste ao aparecimento de dificuldades de financiamento dos dispositivos de protecção social que subsequentemente viriam a traduzir-se quer no aumento de impostos e encargos sociais suportados por trabalhadores e empregadores, quer no agravamento dos

défices orçamentais e no crescente endividamento dos Estados, geralmente financiado por dívida pública. O Estado-providência entrava, assim, no seu período de crise.

2.3 - A Crise do Estado-Providência

Terá sido Rosanvallon (*op. cit.*: 13) quem porventura melhor formulou o diagnóstico da crise do Estado-Providência. Segundo aquele teórico francês, o Estado de bem-estar social entrou num *impasse financeiro* mas também em clara perda de eficácia económica e social, sendo o seu desenvolvimento contrariado por certas mutações culturais em curso.

A construção do edifício social ao longo do século XX assentou num conjunto de pressupostos, tais como o crescimento económico sustentado, o pleno emprego, a estabilidade demográfica e das estruturas familiares que, «no todo ou em parte, hoje não se verificam» (cf. Medina Carreira, *op. cit.*: 9). O facto de nos estarmos a afastar das condições económicas, políticas e ideológicas que possibilitaram o desenvolvimento do Estado-Providência, leva-nos a concluir estar perante uma crise de natureza estrutural, para a qual concorreram motivações económicas, demográficas, sociais e culturais.

Procuraremos, em seguida, analisar um a um os principais factores que concorreram para o despoletar dessa crise.

2.3.1 - Crise económica

Sem embargo dos restantes sintomas diagnosticados, aquele que assume maior importância é, inquestionavelmente, a crise económica. Com efeito, ao abrandamento do ritmo de crescimento operado desde o início dos anos 70, consequência do efeito conjugado de factores como a crise do Sistema Monetário Internacional de Bretton Woods que desembocou na inconvertibilidade do dólar em 1971, o agravamento das tensões inflacionistas de 1970-71 e, principalmente, o choque petrolífero de 1973⁹, acresceu o aparecimento de um fenómeno, então novo

⁹ A subida do preço do petróleo, que quadruplicou no período 1973-74, foi indiscutivelmente o factor que mais profundas consequências produziu na economia, seja no despoletar de tendências inflacionistas, seja na quebra drástica das taxas de crescimento do PIB (note-se que a taxa de crescimento económico registada nos países do G7 foi, em média, de 4,8% na década de 60, 3,3% na década de 70, 2,6% na década de 80 e

em economia, caracterizado por taxas de inflação e de desemprego simultaneamente elevadas - a estagflação⁽¹⁰⁾.

A conjugação destes factores, a par do 2º choque petrolífero (1979) e sobretudo ao processo inflacionário, comprometeram seriamente o financiamento dos sistemas de Segurança Social, afectando o regime de capitalização das cotizações e ditando a sua repartição pelos beneficiários, os quais, por força do envelhecimento demográfico e do acentuar das preocupações de ordem social, viram registar um acelerado crescimento das despesas que expuseram a nu os seus desequilíbrios financeiros. Acrescia, ainda, a diminuição do volume de contribuições sociais em períodos de recessão económica e o aumento das prestações sociais, designadamente subsídios de desemprego, colocando, deste modo, dificuldades acrescidas aos dispositivos de protecção social do mundo ocidental, os quais depararam-se com uma enorme pressão financeira, asfixiados pelo «crescimento exponencial dos custos e a estagnação, senão mesmo regressão, das receitas» (cf. Mira Amaral, 1987: 11).

Em consequência da profunda recessão internacional dos anos 70, a não manutenção do crescimento económico sustentado inviabilizaria a verificação de uma importante premissa que caracterizava o modelo económico keynesiano: o pleno emprego⁽¹¹⁾.

O desenvolvimento do Estado-Providência ocorreu, nas palavras de Rosanvallon (*op. cit.*: 40), «sob os auspícios da ‘equação keynesiana’», ou seja, na base do reforço do papel do Estado na economia. Este intervencionismo reflectia-se na implementação de mecanismos de redistribuição e, sobretudo, na adopção de políticas macroeconómicas de gestão da procura agregada gerida na base da

de apenas 1,3% em 1990. Enquanto isso, a taxa de desemprego, no mesmo grupo de países, passou de 3% nos anos 60 para mais do dobro na actualidade).

¹⁰ Tenha-se presente que, para o conjunto de países da OCDE, a taxa de desemprego passou de 3,6% em 1971 para 5,1% em 1975 e 8% em 1982; a taxa de inflação subiu de 5,8% em 1971 para 10,9% em 1975; e que a taxa de crescimento económico caiu de 3,5% em 1971 para -0,1% em 1975 e -0,1% em 1982 (cf. OCDE, 1991: 204, 214 e 221).

¹¹ O objectivo de Keynes, à época da crise dos anos 30 marcada por uma elevada taxa de desemprego, consistia em elaborar uma teoria económica do pleno emprego. Na opinião daquele economista, os factores que determinam o emprego estavam directamente ligados à ‘procura efectiva’, pelo que o desemprego era consequência da insuficiência de consumo combinado com uma insuficiência de investimento. Note-se que a etapa keynesiana no desenvolvimento do Estado-Providência ocorreu somente com o eclodir da segunda guerra mundial, período em que as políticas económicas de inspiração keynesiana foram objecto de aplicação prática, beneficiando da necessidade dos governos em legitimar os sacrifícios impostos pela guerra (cf. Villaverde Cabral, 1985).

utilização concertada de instrumentos de política económica, ora por via do aumento dos gastos públicos e da propensão para consumir (política orçamental) ora estimulando o investimento através da redução das taxas de juro (política monetária).

Este modelo económico, caracterizado por um reduzido grau de abertura ao exterior, funcionou na base de aumentos salariais que sustentavam o consumo, uma das componentes da procura agregada, e de ganhos regulares de produtividade que permitiram às empresas assegurar o pagamento dos salários, realizar investimentos e pagar os impostos cada vez mais pesados que sobre elas pendiam. Ora, foram precisamente essas receitas fiscais que possibilitaram o aumento dos gastos públicos e o desenvolvimento do Estado-Providência, ou seja, a redistribuição dos frutos do crescimento económico.

Sucede, no entanto, que a partir de finais da década de 60, início dos anos 70, ficou visível o aparecimento de tendências inflacionistas. A dinâmica de crescimento conduzia ao agravamento dos custos da mão-de-obra e ao aumento do peso das despesas do Estado na produto nacional. Por outro lado, a produtividade deixou de acompanhar o ritmo de crescimento dos custos com salários, e com a redução das margens apropriadas pelas empresas gerou-se uma diminuição do investimento e, consequentemente, uma tendência decrescente da produtividade, que viria a afectar o crescimento económico de médio e longo prazo.

Entretanto, a inflação corroía o valor real dos benefícios sociais concedidos, tornando-se necessário aumentar as taxas de contribuição. Medida de política adoptada pela generalidade dos países, o agravamento das cotizações sociais não deixaria de produzir consequências, repercutindo-se na alta dos custos de produção e na perda de competitividade internacional. Surgiam, assim, as primeiras críticas à intervenção do Estado no domínio da protecção social, dando início à erosão de confiança no Welfare State.

O Estado-Providência e, em particular, os sistemas de Segurança Social passaram então a ser alvo de forte contestação, a qual se estendia também à teoria económica keynesiana. Formulavam-se argumentos críticos como o de que o sistema é gerador de falta de equidade na repartição das cargas contributivas entre diferentes tipos de empresas e diferentes sectores de actividade, na medida em que se apoia exclusivamente nos rendimentos do trabalho; ou que é gerador de efeitos perversos sobre o funcionamento da economia, quer por encarecer o factor trabalho e, desse

modo, agravar o volume de desemprego, quer ainda por ser o principal responsável pela deterioração da competitividade internacional.

Concebidas nos anos 30, as “receitas” keynesianas revelavam-se desde meados dos anos 70 inadequadas e impotentes para solucionar os problemas económicos contemporâneos, mormente o desemprego. O modelo de Estado-Providência keynesiano, que vigorara com inegável sucesso durante perto de três décadas, combinando crescimento económico com quase pleno emprego e baixa inflação, esgotava-se, dando assim lugar nos anos 80 ao renascer de concepções liberais e, naturalmente, a uma nova prática política traduzida na perda de influência do Estado na economia. Essa incapacidade manifesta-se, sobretudo, na menor influência das políticas de relançamento do investimento e/ou do consumo sobre o crescimento económico, fenómeno cuja origem radica no movimento de internacionalização das economias. Com efeito, a crescente interdependência económica que resulta da emergente globalização dos mercados e da reestruturação da economia mundial em grandes blocos, aliada à liberalização do comércio (GATT), ao eclodir de novas tecnologias e à intensificação da livre circulação de pessoas e bens numa economia global e crescentemente competitiva, produziram alterações profundas não apenas ao nível do sistema de produção e da organização e concepção do trabalho, mas também na própria estrutura de emprego⁽¹²⁾.

Acresce, ainda, a deslocalização da produção industrial no mundo e a substituição maciça da força de trabalho humana. A este respeito, Mira Amaral (1986: 9) chama a atenção para o crescendo de importância do eixo Pacífico (EUA/Japão) em detrimento do eixo Atlântico (EUA/Europa) e para o aumento de dificuldade da Europa em escoar a sua produção, fruto da degradação da sua capacidade competitiva. A consolidação do Japão como grande potência económica mundial de permeio com o aparecimento de Novos Países Industrializados (NPI) - os quatro dragões asiáticos: Formosa, Hong-Kong, Singapura e Coreia do Sul - conduziu à intensificação da concorrência internacional e à alteração da tradicional divisão do mercado mundial entre os países exportadores e países transformadores de matérias-primas, canalizando para aquela região do globo parte considerável da produção que tinha lugar no Velho Continente. Uma quota importante da procura mundial passou, por conseguinte, a ser satisfeita por bens e serviços produzidos pelas dinâmicas

¹² Dos impactes estruturais de que os mercados de trabalho foram objecto, salientam-se, pela sua relevância, a crescente participação das mulheres na força de trabalho (o aumento da população activa decorre, em larga medida, do acréscimo da taxa de actividade das mulheres), a alteração das relações laborais, o despertar de formas atípicas de trabalho e novas formas de organização do tempo de trabalho (ex.: desenvolvimento do homework, vulgo trabalho ao domicílio) e as alterações operadas no âmbito da Divisão Internacional do Trabalho.

economias asiáticas, a maioria das vezes a preços bem mais competitivos, com inegáveis consequências sobre o volume de emprego dos países europeus. Com a redução de efectivos, sem paralelo na história económica, o desemprego estrutural, também designado de “tecnológico”, assumiu dimensões nunca antes atingidas, gerando graves problemas sociais⁽¹³⁾.

Invocado, amiúde, neste contexto, a perda de competitividade internacional da Europa Ocidental face às economias do Sudeste Asiático e, mais recentemente, da Europa de Leste, é um fenómeno que, segundo alguns autores, se fica a dever à prática de *dumping* social protagonizada por países menos desenvolvidos. Com efeito, os diferenciais de custos de mão-de-obra tendem a deslocar estruturas produtivas e parte da produção do mundo industrializado, especialmente dos Estados-membros da União Europeia, para países com vantagens comparativas assentes no custo do factor trabalho, quer directo (menores salários) quer indirecto (menor nível de protecção social) - por vezes, ao nível da mera subsistência.

O próprio sistema de Segurança Social é, deste modo, frequentemente apontado como um dos factores explicativos da perda de competitividade do Velho Continente nos mercados mundiais. A tese de que «uma maior competitividade das economias é praticamente incompatível com a preservação do Welfare State» vem, assim, ganhando peso (cf. Grupo de Lisboa, *op. cit.*). A própria Comissão Europeia reconhece que a UE «se tem tornado cada vez menos competitiva, com consequente perda de postos de trabalho»⁽¹⁴⁾, situação essa que poderá «conduzir a maiores pressões no sentido da erosão dos direitos sociais adquiridos e a uma maior concorrência com base na redução dos custos sociais» (cf. Comissão CE, 1994a: 82). Face a este estado de coisas, muitos são aqueles que, questionando a solvabilidade dos sistemas de Segurança Social, se interrogam sobre a possibilidade da Europa poder continuar a comportar os tradicionais e elevados níveis de protecção social.

¹³ Tenha-se presente que enquanto em 1973 o número de desempregados nos países da OCDE ascendia a cerca de 11,3 milhões (dos quais apenas 20% eram de longa duração, ou seja, desempregados há mais de um ano), em 1991 esse número era já superior a 30 milhões, metade dos quais à mais de um ano nessa situação (cf. Grupo de Lisboa, *op. cit.*: 68). Por outro lado, em 1989 mais de metade (51,6%) dos desempregados da Europa Comunitária encontrava-se em idêntica situação (cf. Eurostat, 1992: 122-3).

¹⁴ Os Chefes de Estado e de Governo da UE, reunidos na Cimeira de Copenhaga em Junho de 1993, vieram publicamente admitir, pela primeira vez, que «o custo dos actuais sistemas de Segurança Social ao nível da correspondente tributação sobre o trabalho, constitui um forte obstáculo à competitividade da produção e das exportações europeias.» (cf. José Braz, 1993: 128).

2.3.2 - Envelhecimento demográfico

O envelhecimento demográfico das populações é um fenómeno observado no mundo desenvolvido em geral e na Europa Ocidental em particular, constituindo uma das mais marcantes características da segunda metade do século XX e, seguramente, uma ‘herança’ para o século XXI que não deixará de colocar importantes problemas às sociedades, confrontadas com uma crescente proporção de idosos e reformados na população total. Com efeito, enquanto em 1990 um quarto dos cidadãos da UE tinha menos de 20 anos de idade e apenas um quinto pertencia ao grupo etário com idade superior a 60 anos, para o ano de 2020 prevê-se a inversão plena destas posições, com a população idosa a superar numericamente a população jovem⁽¹⁵⁾ (ver quadro 1).

Quadro 1
População da União Europeia por Grupos Etários (%)

Grupo Etário	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2020
0 - 19	21,8	32,3	30,0	25,5	24,0	23,4	22,0	20,4
20 - 59	52,7	50,2	52,2	54,9	55,3	55,0	54,2	52,9
≥ 60	15,5	17,6	17,8	19,6	20,7	21,6	23,8	26,7

Fonte: Eurostat (1992: 82)

Não obstante ter iniciado o ciclo de envelhecimento demográfico com algum atraso em relação aos seus parceiros europeus, também Portugal tem vindo a registar, à semelhança destes, uma importante transformação na sua pirâmide etária, de que revestem particular importância o aumento de peso relativo dos idosos e a diminuição do número de jovens no conjunto da população residente. Note-se que enquanto em 1970 existiam em Portugal 35 idosos por cada 100 jovens, em 1994 essa relação é já de 80, prevendo-se que venha a ser de 122 idosos por cada centena de jovens em 2020. A evolução do Índice de Envelhecimento - relação entre a população com 65 e mais anos e os jovens com menos de 15 - e do Índice de Dependência dos Idosos - relação entre a população idosa e a que está em idade activa - atestam a alteração da pirâmide etária nacional (ver quadro 2).

¹⁵ É tal a importância do fenómeno de envelhecimento da população na UE que, por decisão do Conselho das Comunidades Europeias e tendo em vista a prossecução de objectivos de sensibilização dos Estados-membros para as consequências do envelhecimento e o fomento da solidariedade intergeracional, 1993 foi convencionado o *Ano Europeu dos Idosos e da Solidariedade entre Gerações*.

Quadro Nº 2
Evolução da População Residente em Portugal por Escalão Etário (%)

Grupo Etário	1960	1970	1981	1990	1994	1995	2000	2010	2020
0 - 14	28,8	28,1	25,5	20,4	18,0	17,7	17,1	17,0	15,0
15 - 64	63,1	62,3	63,0	66,5	67,6	67,5	67,5	66,6	66,7
≥ 65	8,1	9,7	11,5	13,1	14,4	14,8	15,4	16,4	18,3
Índice de Envelhecim.	28	35	45	64	80	84	90	96	122
Índice de Dependência	12,8	15,5	18,2	19,7	21,3	21,9	22,8	24,6	27,4

Fonte: INE (1960-94: Recenseamentos Gerais da População; 1995-2020: projecções demográficas, cenário 5 de evolução da população portuguesa);

Para esta realidade contribuiu ainda o facto de, ao longo da década de 80 e princípio dos anos 90, o crescimento natural da população (diferença entre a natalidade e a mortalidade), apresentar valores quase nulos, indiciando um equilíbrio entre nascimentos e óbitos, o mesmo se passando com o crescimento total (crescimento natural mais saldo migratório). Em resultado, entre 1980 e 1991 a população portuguesa praticamente estagnou.

A evolução da estrutura etária da população portuguesa é caracterizada por um «duplo envelhecimento» da pirâmide, ou seja, por um envelhecimento na “base” - redução do peso relativo das camadas etárias mais jovens de tal forma que estreita a base da pirâmide - e no “topo” - aumento da percentagem de idosos, fazendo com que a parte superior da pirâmide de idades alargue. Este fenómeno é explicado, em larga medida, pela evolução da esperança média de vida, mas sobretudo pelo declínio da natalidade (cf. Rosa, 1993: 680).

O envelhecimento e consequente estreitamento da base da pirâmide resulta do efeito provocado pelo decréscimo da taxa de natalidade. Trata-se de um fenómeno particularmente notado em Portugal onde, no espaço de uma década, o Índice Sintético de Fecundidade (número médio de filhos por mulher em idade fértil: 15-49 anos) passou de 2,1 para 1,44, entre 1982 e 1994, deixando de assegurar a renovação das gerações (2,1 filhos por mulher) desde o início da década transacta. Ou seja, cada mulher tem, em média, 1,5 filhos, valor manifestamente insuficiente para garantir a renovação da população portuguesa (ver quadro 3). Por conseguinte, esta evolução, que conduziu inevitavelmente à quebra da taxa de natalidade no mesmo espaço de tempo, é responsável pelo decréscimo da população jovem (0-14

anos) cujo peso no conjunto da população baixou de 28,1% em 1970 para apenas 18% em 1994 (ver quadro 2)⁽¹⁶⁾.

Quadro 3
Evolução da Natalidade em Portugal

Natalidade \ Anos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Taxa de Natalidade (por 1000 habitantes)	13,2	12,8	12,4	12,3	12,0	11,8	11,8	11,6	11,5	11,0
Índice de Fecundidade	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,57	1,54	1,52	1,44

Fonte: INE

A limitação do número de filhos é uma característica da evolução demográfica manifestada em todos os Estados-membros da UE e uma tendência cujo desenvolvimento ocorre em contextos de transformação e modernização social, de causas múltiplas e estruturais, consequência designadamente da profunda mutação operada nas estruturas familiares, da mudança de valores e atitudes dos cidadãos traduzida num individualismo crescente, mas também da acção de condicionalismos económicos, sociais e culturais. Assim, revestem maior importância:

- o melhor conhecimento e difusão do planeamento familiar, assim como o acesso a métodos contraceptivos;
- os novos padrões de vida assentes no primado do consumo, da satisfação de necessidades materiais, do bem-estar individual e da realização pessoal, em detrimento dos valores, materializado numa laicização crescente dos comportamentos e no esbatimento da influência religiosa;
- a urbanização, de permeio com o incremento dos sectores secundário e terciário e a perda de importância relativa das actividades agrícolas;
- a alteração do papel económico dos filhos na família: aumento significativo de encargos com alimentação e vestuário, entre outros, para além do elevado

¹⁶ Registe-se, todavia, o facto de a maioria dos países da UE também não renovar presentemente as suas gerações, com um índice de fecundidade médio, para 1989, de 1,6 filhos. Já em relação a Portugal importa sublinhar que a queda da fecundidade, embora efectiva, poderá não ser tão acentuada como os números disponíveis parecem indicar, já que parte dessa quebra poderá ter apenas a ver com o atraso no calendário da fecundidade, ou seja, as gerações actuais em idade fecunda, que diminuíram substancialmente a sua reprodução, provavelmente ainda virão a originar nascimentos, simplesmente adiados no tempo (cf. Peixoto, 1993: 154-5).

investimento que é hoje necessário realizar no cada vez mais longo processo de educação e instrução das crianças (cf. Peixoto, 1993: 150);

- a crise económica, ainda que conjuntural, reforçada pelo desemprego e a precariedade do emprego existente;
- os constrangimentos financeiros inerentes à constituição de família no domínio da habitação, como sejam a aquisição de casa própria e a respectiva dimensão⁽¹⁷⁾;
- a alteração do papel económico da mulher, consubstanciado num crescente grau de intervenção na vida activa, fruto do reconhecimento da igualdade de direitos e deveres entre os dois sexos e de uma progressiva emancipação⁽¹⁸⁾. Trata-se, aliás, de uma das causas da transformação das estruturas familiares, em particular do aumento do número de famílias monoparentais, mas também do nascimento mais tardio dos filhos⁽¹⁹⁾ e do aumento progressivo da idade média de entrada no casamento⁽²⁰⁾.

Em resultado destes condicionalismos e, concretamente, das diminutas perspectivas de rejuvenescimento da população portuguesa, prevê-se, no futuro, a diminuição da população activa e a entrada de um menor contingente de indivíduos para o mercado de trabalho, agravada por força do desenvolvimento da escolaridade obrigatória que retarda a entrada de jovens na vida activa. Inevitavelmente, a conjugação destes factores traduzir-se-á, a prazo, numa quebra do volume de contribuições, em termos reais.

¹⁷ O acesso à habitação padece, aliás, de um duplo estrangulamento em resultado da tendência para o desaparecimento do mercado de arrendamento, por um lado, e do elevado custo relacionado com a compra de habitação, por outro (cf. Leonor Coutinho, 1995: 104-6).

¹⁸ Refira-se, a este propósito, que Portugal apresenta uma das maiores taxas de actividade feminina (42,3% em 1994) no contexto dos países da UE. A afirmação da mulher na sociedade e, concretamente, a sua forte participação no mercado de trabalho é, assim, encarada não apenas como uma fonte de rendimento do agregado familiar mas também como um instrumento de independência individual. Consequentemente, é crescente e notória a dificuldade em conciliar as funções familiares com o exercício da actividade profissional, sendo a maternidade encarada, não raras vezes, como um obstáculo à ascensão profissional (cf. Wall, 1995: 41-4).

¹⁹ A idade média da mulher ao nascimento do primeiro filho tem vindo a aumentar, situando-se em 1994 nos 25,4 anos, contra 23,6 em 1981, o que traduz uma clara tendência para uma cada vez mais tardia fecundidade das mães portuguesas (cf. INE, 1995).

²⁰ Valores de 1994 apontavam para 26,7 e 24,8 anos, respectivamente, a idade do primeiro casamento de homens e mulheres, contra 25,4 e 23,3 em 1981, confirmando a tendência iniciada nos anos 80 em toda a Europa para os matrimónios serem contraídos mais tarde (cf. INE - *Nupcialidade e Divorciabilidade em Portugal*, 1993).

O envelhecimento e alargamento do topo da pirâmide, por sua vez, resulta do aumento do número de idosos, consequência do incremento sem precedentes da esperança média de vida à nascença mas também nos escalões etários mais avançados e mesmo à idade de reforma. A esperança de vida à nascença dos portugueses cifrava-se, em 1993-94, nos 71,2 anos para os homens e 78,2 anos para as mulheres, contra apenas 61 e 67 em 1960, vivendo as mulheres, em média, aproximadamente mais 6 anos que os homens (ver quadro 4). Acresce que o peso relativo dos cidadãos com 65 e mais anos na estrutura etária não só tem vindo a aumentar - passando de 8,1% para 14,4%, entre 1960 e 1994 - como tenderá a acentuar-se nas primeiras décadas do século XXI devido, por um lado, à provável evolução das taxas de fecundidade e mortalidade e, por outro, por ser nessa altura que as gerações do *baby-boom* do pós-segunda guerra atingem a idade da reforma (ver quadro 2).

Quadro 4
Evolução da Esperança Média de Vida à Nascença em Portugal e na UE

Ano	Unidade: anos									
	1960		1970		1980		1989		1993-94	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Portugal	61,2	66,9	64,2	70,8	67,7	75,2	70,7	77,6	71,2	78,2
UE (12)	67,3	72,7	68,5	74,8	70,7	77,4	72,8	79,2	n.d.	n.d.

Fonte: Eurostat (1992: 85) e INE (1995) H - Homens M - Mulheres n.d.: não disponível

O prolongamento da longevidade humana é um fenómeno que resulta da concorrência de factores tão diversos como, por exemplo, a significativa melhoria da qualidade de vida e de alimentação, o aumento do rendimento disponível, os notáveis progressos da ciência médica, a melhoria das condições de higiene e dos serviços de saúde e a menor intensidade da mortalidade⁽²¹⁾.

Realidade de contornos e consequências ainda não totalmente definidos, o processo de envelhecimento demográfico coloca, no entanto, novos desafios e exigências acrescidas à protecção social. Neste contexto, é previsível o agravamento dos custos sociais decorrente do aumento do contingente de idosos, particularmente em matéria de pensões de reforma. Com efeito, estas prestações passarão a ser pagas não apenas a um maior número de beneficiários, mas também durante mais tempo - devido ao crescente desfasamento entre a esperança média de vida e a idade legal de reforma -

²¹ Em Portugal, a taxa de mortalidade caiu de cerca de 30 para 10,5 (em permilagem) desde o início do século até 1990 (cf. Nazareth, 1995: 21)

e a um valor médio tendencialmente crescente, em resultado da progressiva maturidade que os sistemas vão adquirindo: com o evoluir do tempo vai crescendo o número total de anos de contribuições dos novos pensionistas, dando assim origem a carreiras contributivas mais longas e, por consequência, a um aumento substancial do valor pecuniário médio das prestações de reforma.

O envelhecimento da população repercute-se igualmente na maior intensidade de utilização de serviços médicos, tanto mais que é nas idades mais avançadas que as despesas de saúde representam uma maior fatia do orçamento familiar: fomenta a procura de serviços e cuidados médicos, exigindo o reforço da oferta de infraestruturas de saúde e equipamentos sociais de apoio aos idosos, designadamente lares e hospitais, assim como de uma mais eficiente assistência domiciliária; e induz a prescrição de mais medicamentos e meios auxiliares de diagnóstico.

Em suma, o produto de todas estas transformações demográficas a que temos vindo a assistir, nomeadamente o envelhecimento demográfico e o consequente aumento do número de pensionistas é responsável, por um lado, pelo decréscimo das receitas do sistema, na medida em que, ao abandonarem a vida activa, deixam de ser contribuintes da Segurança Social e, por outro, pelo aumento dos encargos com pensões, outras prestações e serviços e equipamentos sociais, não podendo deixar de desembocar no aumento da despesa pública em sede de protecção social, repercutindo-se no agravamento do volume de recursos financeiros que terão de ser gerados pelas gerações no activo e canalizados para as gerações na reforma.

2.3.3 - Défice de solidariedade

A existência de um grave défice de solidariedade é por muitos apontada como sendo uma das razões que estão na origem da crise do Estado-Providência⁽²²⁾.

Às funções de assistência e caridade inseridas em formas de solidariedade tradicionais (religiosas, rurais, etc.) asseguradas pelo Estado-protector, sucedeu o Estado-Providência, fonte única de recursos para um crescente número de

²² Rosanvallon (*op. cit.*: 33-4) sustenta que a crise «corresponde aos limites de uma expressão mecânica de solidariedade social», tese que tem por base a ideia de que o Estado-Providência, enquanto «agente central de redistribuição e, portanto, de organização da solidariedade, funciona como um grande interface: substitui o frente-a-frente dos indivíduos e dos grupos. Simultaneamente, apresenta-se como um dado, um sistema autónomo e independente deles (...) a organização da solidariedade que este Estado-providência cria torna-se mais abstracta», gerando efeitos perversos.

indivíduos desempregados, socialmente excluídos e dependentes da transferência de rendimentos a cargo dos sistemas de Segurança Social⁽²³⁾.

Por outro lado, a família e/ou a estrutura das aldeias deixou de assegurar os tradicionais laços de solidariedade informal, agora cada vez mais ténues, gerando a indiferença e a exclusão social⁽²⁴⁾.

Fenómenos como a concentração urbanística, a exiguidade do espaço habitacional e a degradação da qualidade de vida nos centros urbanos, o estilo de vida contemporâneo, a competição exacerbada e a crescente individualização dos padrões de vida e comportamentos são, em larga medida, responsáveis pela redução do tempo de convivência na esfera familiar e desintegração de redes de solidariedade assentes na família e na vizinhança e, em consequência, pela alteração de modos de vida que, no passado, garantiam aos membros mais idosos um apoio de base familiar. O tempo em que muitas das funções sociais eram assumidas pela família foi há muito ultrapassado, dada a fragmentação da família tradicional. A crescente solidão dos idosos é disso exemplo, especialmente nos grandes aglomerados urbanos, reforçado pela generalização do trabalho feminino e a impossibilidade dos agregados familiares em compatibilizar as exigências do actual modelo de vida e trabalho com o apoio que lhes era concedido. Em consequência, serviços tradicionalmente prestados pelas famílias passaram para a esfera de competência do Estado, de entidades privadas ou outras.

O modelo tradicional de família (avós, pais e filhos) atravessa hoje um processo de ajustamento, caracterizado por uma perda de importância institucional do casamento, a qual, por sua vez, traduz-se na quebra da nupcialidade e no incremento da divorciabilidade. A esta tendência não deverá ser alheio o novo modo de organização da actividade produtiva. Na verdade, a família passou a organizar-se em função dos horários de trabalho e das exigências de cada emprego, pelo que, como refere Ferreira de Almeida (1995: 65), o modelo actual de organização familiar é «simétrico, ou seja, aquele em que o homem e a mulher têm actividade profissional, partilham cuidados com os filhos e tarefas domésticas».

²³ Conforme vem referido no Livro Verde sobre a Política Social Europeia: «A revolução industrial veio separar as funções de produção e de protecção social que, na sociedade agrícola, estavam associadas no seio das famílias, aldeias e pequenas cidades. A migração para as cidades em desenvolvimento e o trabalho em fábricas destruiu as redes rurais, passando as funções de protecção social a ser desempenhadas primeiro por organizações caritativas, fundações, ordens religiosas e sindicatos e, depois, em medida crescente pelo Estado» (cf. Comissão CE, 1994a: 18-9).

²⁴ A esta realidade não deverá ter sido alheia a proclamação, por parte das Nações Unidas, de 1994 como o *Ano Internacional da Família*.

Pese embora o ainda predomínio do agregado tipo (constituído por pais casados e filhos), as transformações operadas nas estruturas familiares materializaram-se numa crescente dispersão e anonimato dos agregados, de dimensão média cada vez mais reduzida⁽²⁵⁾ - onde ganha importância o tipo de família singular ou monoparental, constituída por pai ou mãe que, na sequência de ruptura conjugal ou viuvez, assume as responsabilidades familiares, residindo só com o(s) filho(s) -, conduzindo ao declínio dos sistemas tradicionais de auto-ajuda e ao enfraquecimento das redes de solidariedade social das sociedades contemporâneas.

O enfraquecimento dos laços de solidariedade, não apenas ao nível das estruturas familiares mas também entre diferentes gerações, agravado em períodos de menor crescimento económico, a par de um significativo acréscimo de tensões sociais entre os que trabalham e os que são excluídos do mercado de trabalho pelo flagelo do desemprego, ou seja, entre os activos e os inactivos, entre os jovens e os reformados é uma preocupação comum à generalidade das modernas sociedades⁽²⁶⁾.

Rosanvallon (*op. cit.*: 94), embora reconhecendo a existência de redes subterrâneas de solidariedade familiar, cuja importância em períodos de crise é geralmente ignorada ou subavaliada e sem as quais a procura de protecção social pública seria muito superior, entende que o Estado-Providência não poderá continuar a ser o único suporte dos progressos sociais e agente exclusivo de solidariedade social, preconizando a criação de novas formas não estatais de solidariedade através da proliferação de auto-serviços colectivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local⁽²⁷⁾.

²⁵ O número médio de pessoas por agregado familiar tem vindo a registar uma quebra continuada, passando de 4,2 para 3,1 pessoas entre 1950 e 1991. A tendência de crescimento das famílias de pequena dimensão em detrimento de agregados mais numerosos é explicada pela acção conjunta de vários factores, entre os quais assume primordial importância a queda da natalidade (cf. Nazareth, *op. cit.*: 21-2).

²⁶ Atente-se, a este respeito, no conteúdo do Parecer sobre a política social da UE elaborado pelo Conselho Económico e Social (CES): «(...) urge valorizar o papel da família e dos modelos de solidariedade e de vizinhança ainda presentes em sociedades como a portuguesa, de forma a produzir políticas susceptíveis de estimular o inestimável contributo da família no enfrentar dos múltiplos desafios sociais de uma sociedade europeia em acelerada mudança.».

²⁷ O autor advoga um cenário alternativo ao Estado-Providência tradicional assente em três vectores: redução da procura de Estado; reencaixar a solidariedade na sociedade; e desenvolvimento da visibilidade social (cf. Rosanvallon, *op. cit.*: 90).

2.3.4 - Factores político-sociais

Para além dos condicionalismos de natureza económica, social e demográfica já referidos, outro factores têm vindo igualmente a exercer pressão sobre o equilíbrio financeiro dos sistemas de Segurança Social. Entre estes encontram-se a redução do período de vida activo dos cidadãos, a queda da taxa de poupança e as restrições de natureza orçamental decorrentes do cumprimento dos critérios de convergência nominal previstos no Tratado da União Europeia.

i) *diminuição do período de vida activo*

O aumento do tempo médio de inactividade dos cidadãos, ocorrido no decurso das últimas décadas, é fruto da acção conjugada de dois factores: períodos cada vez mais longos de educação e formação; e saída prematura do mercado de trabalho por parte de um crescente número de activos.

O progressivo aumento da escolaridade obrigatória e da taxa de escolarização nos diferentes níveis de ensino, assim como a elevação da idade mínima legal de entrada no mercado de trabalho têm por efeito retardar a admissão de jovens à vida activa. Prova disso mesmo é a diminuição do peso relativo dos activos com idade inferior a 25 anos no total da população activa (ver quadro 5).

Quadro 5
Evolução da População Activa por Grupos Etários

Anos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
< 25 anos (%)	23,2	22,7	22,0	21,1	20,5	18,4	17,2	16,0	15,5
> 25 anos (%)	76,8	77,2	78,0	78,8	79,5	81,6	82,8	84,0	84,5

Fonte: INE (Estatísticas do Emprego, vários anos)

Por outro lado, a imperiosa necessidade de libertar postos de trabalho com o intuito de garantir um mais fácil acesso dos jovens ao mercado laboral e, dessa forma, minorar o desemprego, tem conduzido à adopção de políticas de reforma antecipada e de mecanismos de pré-reforma geralmente associados a processos de reestruturação do tecido produtivo (reconversão industrial ou agrícola) que, previsivelmente, se irão intensificar.

Em síntese, passou-se de uma situação caracterizada pela entrada no mercado de trabalho aos 12-14 anos e abandono aos 65, para uma outra em que a admissão ocorre, na maioria das vezes, com mais de 20 anos e a saída se dá aos 50-55 anos. O resultado é uma clara redução do período de vida activo dos cidadãos, que assim iniciam mais tarde e concluem mais cedo as suas contribuições para a Segurança Social.

ii) queda da taxa de poupança

Portugal, pese embora continue a ostentar uma das mais elevadas taxas de aforro da Europa, tem vindo a assistir a uma tendência de decrescimento da poupança, particularmente acentuada se considerarmos apenas a poupança das famílias. Este fenómeno não deixará, por certo, de produzir consequências a prazo, na medida em que quanto menor é a poupança dos indivíduos maior é, em regra, a sua dependência em relação a mecanismos e instrumentos de protecção social do Estado.

Quadro 6
Evolução da Taxa de Poupança (em % do rendimento disponível)

Anos	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sector Privado (particulares e empresas)	25,9%	22,4%	16,5%	18,0%	16,7%	14,7%	13,9%	12,6%
Particulares (famílias)	22,0%	17,8%	16,1%	14,8%	12,3%	10,9%	8,1%	n.d.

Fonte: Banco de Portugal

Da leitura do quadro anterior depreende-se que a taxa de poupança das famílias tem vindo a decrescer significativamente nos últimos anos, passando de mais de 20% em 1987 para menos de 10% em 1993, em resultado da acção conjunta dos seguintes factores⁽²⁸⁾:

- alteração dos padrões de consumo dos portugueses, induzida, em parte, pela progressiva desregulamentação e liberalização do sistema financeiro e consequente proliferação de sistemas de crédito ao consumo, mas também pelas expectativas criadas, após a adesão de Portugal à UE, face ao rendimento permanente esperado;

²⁸ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática, veja-se Banco de Portugal (1994: 44-8); e Pereira da Silva (1992; e 1993b: 32).

- transformação da estrutura demográfica com o envelhecimento da população e consequente redistribuição do rendimento em favor de grupos etários com maior propensão ao consumo, designadamente idosos e pensionistas;
- melhoria no acesso a esquemas de protecção social, fruto do alargamento da cobertura material e pessoal dos sistemas de Segurança Social;
- recessão económica dos anos 90, nomeadamente o menor crescimento dos salários e aumento do desemprego;
- por último, a influência exercida pelos sistemas públicos de reformas, na medida em que garantem a atribuição de rendimentos diferidos⁽²⁹⁾.

Este último argumento, todavia, não é de aceitação pacífica, subsistindo mesmo uma profunda discussão teórica em torno do estudo dos impactes dos sistemas de reforma e Segurança Social pública sobre a poupança. Assim, enquanto Cagan (1965) concluiu que os dispositivos de Segurança Social induzem, por via do “efeito reconhecimento”, os indivíduos a aumentar o esforço de poupança (tese do incentivo), Feldstein (1974 e 1980) sustenta que o sistema de Segurança Social reduz a taxa de poupança, uma vez que a maioria dos programas públicos de reformas não são fundeados (tese da depressão). Por seu turno, Hubbard (1987) demonstra-nos que o sistema de Segurança Social gera um efeito erosivo sobre a taxa de poupança, mais que proporcional à poupança canalizada para o sistema⁽³⁰⁾.

Numa estimação econométrica aplicada ao caso de Portugal para o período 1960-91, Pereira da Silva (1993b: 42-55) valida a tese de Cagan, concluindo que a Segurança Social exerceu, pelo menos naquele período de tempo, uma influência positiva sobre a poupança privada. Como possível explicação, aponta o facto de, por um lado, a generalização dos benefícios do sistema ser relativamente recente e, por outro, ser ainda reduzido o nível das pensões atribuídas, razões pelas quais os contribuintes terão continuado a acumular reservas.

²⁹ No caso de Portugal, o rendimento de substituição proporcionado pelo sistema de pensões a beneficiários com carreiras contributivas completas ascende a mais de 90% do último salário. Por outras palavras, para quê poupar para a velhice se o Estado garante o rendimento necessário à manutenção do nível de vida nesse período?

³⁰ Para uma discussão mais pormenorizada sobre esta questão, veja-se Pereira da Silva (1993b: 40-1).

iii) a UEM e a moeda única

O Tratado da União Europeia (UE), aprovado na Cimeira de Maastricht em 1991, consagra cinco critérios de convergência nominal a respeitar obrigatoriamente, o mais tardar até final de 1997, pelos Estados-membros da UE que pretendam transitar para a 3ª fase da União Económica e Monetária (UEM), tendo em vista a adopção da moeda única em 1999⁽³¹⁾. Desses critérios, dois interferem directamente com as regras da disciplina orçamental. São eles:

- o défice orçamental não poderá ser superior a 3% do PIB; e
- o rácio dívida pública/PIB deverá ser inferior a 60%.

É consensual o entendimento de que a aplicação destas disposições comunitárias conduzirá, inevitavelmente, à diminuição do défice orçamental e do peso da dívida pública em quase todos os Estados-membros da UE, estreitando a já de si reduzida margem de manobra das respectivas políticas orçamentais. No tocante à economia portuguesa, porém, estes condicionalismos assumem particular acuidade. Com efeito, e pese embora a obrigatoriedade de cumprimento daquelas metas para continuar a acalantar o objectivo de, até final do século, integrar o pelotão da frente da UE, Portugal não só ainda não respeita qualquer dos critérios estabelecidos, como já dispõe de um diminuto horizonte temporal para o fazer.

A este propósito, importa sublinhar que, para levar de vencida o desafio da convergência nominal, Portugal terá de ver diminuído o peso da dívida pública em dez pontos percentuais e reduzir o défice do sector público administrativo (SPA) para cerca de metade do seu actual valor, ao longo dos próximos dois anos. Trata-se de uma tarefa cuja execução se afigura particularmente difícil, económica e politicamente, já que não deixará de exigir das autoridades um rigoroso ajustamento das contas públicas. Concretizando: a redução do défice orçamental para 3% do PIB só será possível mediante uma diminuição do défice público estimada, segundo cálculos de conceituados economistas, em cerca de 320 milhões de contos.

Sucedem que as receitas e despesas da Segurança Social integram o Orçamento do Estado (OE), influenciando directamente o saldo das contas públicas. E, nos últimos anos, o sistema de Segurança Social tem vindo a apresentar, globalmente e antes das transferências do Estado, um défice crescente, fruto das insuficiências financeiras

³¹ Cf. Tratado da União Europeia, artºs 104-c e 109-j e protocolo anexo sobre os procedimentos relativos aos défices excessivos.

da Acção Social e dos Regimes Não Contributivos e fracamente contributivos, mas também do tendencialmente decrescente saldo superavitário do Regime Geral.

O Estado, com o propósito de financiar o referido défice, tem vindo a canalizar verbas do OE para o orçamento da Segurança Social, em conformidade, de resto, com o estipulado na Lei de Bases do sistema. No entanto, estas transferências públicas têm registado um crescimento não negligenciável, atingindo em 1994, por via directa e indirecta, a importância de 330 milhões de contos. A este montante há ainda a acrescer a comparticipação do Estado no regime especial de Segurança Social dos funcionários e agentes da administração pública que, para o mesmo ano, correspondeu a 190 milhões de contos. Em suma, os 520 milhões de contos a que ascendeu, em 1994, o défice global do sistema de Segurança Social, representam já 3,6% do PIB, excedendo o défice orçamental permitido pelo tratado de Maastricht (ver quadro 7).

Quadro 7

Evolução do Défice do SPA e da Despesa do Estado com Segurança Social

Anos	(em % do PIB)						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Despesa do Estado com Segurança Social	1,3%	1,6%	2,7%	3,6%	3,8%	n.d.	n.d.
Défice do SPA	6,5%	3,3%	7,0%	5,8%	5,6%	4,3%	3,0%
Dívida Pública ⁽³²⁾	69,3%	61,7%	66,6%	69,2%	70,5%	n.d.	60%

Fonte: Eduardo Catroga (1995: 140) e Ministério das Finanças (1995) *Estimativa

O défice do sistema não só vem ocupando uma parcela crescente do saldo orçamental, como a evolução previsível das contas da Segurança Social não deixará de contribuir para o agravamento do défice do SPA

Neste contexto, moeda única e sistema de Segurança Social encontram-se em rota de colisão: este, porque ao absorver um crescente volume de recursos financeiros, arrisca-se a inviabilizar o cumprimento das metas fixadas pela UE, comprometendo a entrada em vigor da moeda comunitária (Euro) em Portugal e, por consequência, o

³² Considerando o valor actual do conjunto de responsabilidades futuras a cargo dos sistemas públicos de pensões, deduzido do valor actual das contribuições/impostos que serão cobrados pelo sistema, é possível calcular o valor da "dívida escondida" (ou implícita), a qual, adicionada à dívida pública convencional, dá-nos a dívida pública "real": para o caso de Portugal, em 1990, Hoffman estima-a em cerca de 200% do PIB (cf. DPP, 1995: 90-1). Segundo cálculos recentes do Gabinete de Estudos do Instituto de Seguros de Portugal, a dívida implícita no actual sistema de pensões ronda os 25.095 milhões de contos, ou seja, cerca de 171,8% do PIB de 1994 (cf. ISP, 1995b).

nosso processo de integração europeia; aquela, porque ao exigir a contenção do défice e da despesa pública, pode, no limite, dar lugar à impossibilidade de continuar a financiar o sistema de Segurança Social com transferências do OE⁽³³⁾.

2.4 - Modernas Interpretações do Estado-Providência

A história do Estado-Providência do pós-Guerra é geralmente estruturada em três períodos: a fase de pré-crise (desde o final da 2ª Guerra até 1973-75) representada pelo paradigma de Keynes-Beveridge, baluarte do desenvolvimento socio-económico do mundo ocidental; a fase de crise (de meados a fins da década de 70) em que, na sequência da depressão económica dos anos 70, se assiste à perda de credibilidade do Estado-Providência; e a fase de pós-crise (anos 80 e seguintes) caracterizada pelo despoletar de diferentes fórmulas e estratégias tendentes a ultrapassar as dificuldades emergidas na década de 70 (cf. Mishra, *op. cit.*: 91).

É precisamente sobre os desenvolvimentos do Welfare State nesta última fase que diferentes interpretações teóricas se têm debruçado, em demanda de um quadro teórico explicativo e simultaneamente prospectivo do fenómeno. Enunciam-se, de seguida e muito sucintamente, três modernas interpretações do Estado-Providência: irreversibilidade, maturidade e pluralismo assistencial⁽³⁴⁾.

2.4.1 - Irreversibilidade do Estado-Providência

Tal como o próprio nome indica, esta tese assenta no pressuposto de que os regimes de protecção social são irreversíveis. Prova disso mesmo, argumentam os seus ideólogos, é a manutenção quase intacta quer da estrutura, quer das instituições, quer mesmo dos princípios do Estado-Providência, cuja evolução recente - em concreto, os ajustamentos de que tem sido alvo - é por aqueles autores interpretada à luz de um mero processo de reestruturação, refutando assim qualquer juízo de valor que aponte no sentido da contracção, muito menos do seu desmantelamento.

Bem distante do consenso, a validade da tese da irreversibilidade é questionada, entre outros, por Mishra (*op. cit.*: 43, 46, 92 e 98-9). Sustenta o autor que esta

³³ Esta convicção é reforçada pelo ex-Ministro das Finanças quando refere que «Num quadro previsional de redução do défice global do SPA para 3% do PIB, certamente que vai ser exigido ao subsector Segurança Social um esforço para uma maior autonomia financeira.» (cf. Eduardo Catroga, 1995: 145).

³⁴ Para uma análise mais detalhada sobre este assunto, veja-se Mishra (*op. cit.*: 96 e seguintes).

interpretação ignora alterações relevantes perpetradas desde a década de 70, argumentando que «o Estado-Providência está de facto a tornar-se reversível» em consequência de uma estratégia de retracção a longo prazo perfilhada por Estados com governos neoconservadores: analisado «em conjugação com alterações de política fiscal, o enfraquecimento dos direitos dos sindicatos e dos direitos humanos em geral, esses regimes adoptam princípios e práticas que se afastam significativamente» dos do Estado-Providência do pós-Guerra.

2.4.2 - Maturidade do Estado-Providência

De acordo com esta tese, o Estado-Providência é interpretado como uma instituição que, não obstante os percalços do passado recente, continua a funcionar num quadro de relativa estabilidade. Esta asserção alicerça-se em duas constatações factuais: por um lado, a de que volvidos 20 anos após o início da crise que abalou o Welfare State, parece inquestionável que este ainda não foi objecto de qualquer amputação grave; e, por outro, a de que o Estado-Providência deixou, desde então, de crescer e de se desenvolver, pelos menos ao ritmo acelerado dos anos 50-60.

Klein e O'Higgins, citados por Mishra (*op. cit.*: 100), invocam em defesa desta tese que «Os principais programas sociais fazem agora "parte da realidade do dia-a-dia e das expectativas da população", são parte do status quo, com toda a resistência à mudança que isso implica», argumentos que nos ajudam a compreender as razões do não desmoronamento do Estado-Providência.

2.4.3 - Pluralismo Assistencial

Esta interpretação tem subjacente a ideia de que a "providência" e a solidariedade não constituem monopólio do Estado (Estado-Providência), antes devendo brotar de diversas fontes da sociedade (Sociedade-Providência). Nesta asserção, os bens e serviços destinados a satisfazer necessidades básicas e proporcionar protecção e assistência social aos cidadãos deverão ser providos, em conjunto, por Estado, empresas, organizações voluntárias e rede familiar. Argumentam os seus defensores que a evolução registada nos últimos anos, caracterizada por uma redução do peso relativo do Estado no seio dos prestadores de funções sociais, é fruto de uma redistribuição de tarefas entre os referidos agentes de Segurança Social, em suma, de uma alteração na forma pela qual a assistência social é prestada.

Também esta tese não é pacificamente aceite por muitos estudiosos. Mishra (*op. cit.*: 102, 104) rejeita-a, considerando que se trata de uma nova versão, ainda que refinada, da tese da irreversibilidade, não do Estado-Providência mas da Sociedade-Providência. E, entre outras críticas, chama a atenção dos seus autores para «a incapacidade de distinguir entre perda de direitos aos serviços, por um lado, e privatização da oferta de serviços, por outro».

2.5 - Principais Tendências

Na origem das diferentes interpretações teóricas do desenvolvimento do Estado-Providência no período pós-crise radica, em grande medida, o caminho trilhado por diferentes países ao longo das últimas duas décadas em sede de protecção social.

A crise do Estado-Providência semeou incerteza e preocupação entre muitos governantes, confrontados com propostas que iam desde o desmantelamento incondicional dos sistemas de protecção social até à defesa intransigente da sua manutenção, passando ainda por argumentos preconizadores da implementação de urgentes e complexas reformas. Consoante o grau de sensibilidade dos responsáveis governamentais face ao *dossier* social, por um lado, e a matriz de pensamento ideológico em que se inspiravam, por outro, diferentes foram as respostas e os rumos traçados pelos Estados neste domínio. Por isso, julgamos de todo o interesse averiguar, ainda que sumariamente, quais as grandes tendências e opções em matéria de assistência e protecção social.

As duas principais respostas à crise dos Estados-Providência ocidentais dos anos 70 correspondem ao que Mishra designa por modelos de política social neoconservadora e social-corporativista: ideologicamente mais à direita, a abordagem *neoconservadora* protagonizada pelos governos de M. Thatcher em Inglaterra e R. Reagan nos E.U.A., apostada na estratégia de retracção e redução do peso do Estado na economia pela via da privatização, em clara oposição a princípios fundamentais do Estado-Providência; e ideologicamente mais à esquerda, a abordagem *social-corporativista* levada a cabo por Suécia e Áustria, apostada na consolidação de objectivos do Estado-Providência, designadamente a salvaguarda do pleno emprego, do crescimento económico e da assistência social.

A investigação perpetrada por Mishra em torno dos desenvolvimentos do modelo de Estado-Providência, em consequência da crise dos anos 70, permite inferir que os Estados neoconservadores não lograram concretizar o objectivo de desmantelamento

do Welfare State. Na verdade, pese embora o abandono do empenho no pleno emprego como objectivo de política social e a tentativa, coroada de êxito, de reduzir a rede de Segurança Social destinada aos estratos populacionais mais carenciados, tanto o governo do Reino Unido como o dos E.U.A. não obtiveram sucesso na sua acção de minimizar os programas de serviços sociais universais, tais como a educação, a assistência médica e as prestações sociais. Em resultado, o peso relativo do total de encargos sociais nesses países pouco se terá alterado (cf. Mishra, *op. cit.*: 29 e 36).

Os Estados sociais-corporativistas, por seu turno, enveredaram, face ao mesmo tipo de dificuldades, por uma estratégia radicalmente diferente, procurando, com assinalável sucesso, assegurar a manutenção dos elementos básicos do Estado-Providência, ou seja, o pleno emprego, os serviços sociais universais e a garantia de um nível de vida mínimo para todos. Esta leitura é reiterada pela análise do estado actual dos edifícios dos Estados-Providência sueco e austríaco.

Todavia, se é verdade que a estrutura em assentam os sistemas de protecção social não foi objecto de qualquer abalo sério, é igualmente uma evidência que a célere expansão dos programas e serviços sociais desencadeada durante o período de ouro do Estado-Providência há muito que se encontra estancada. Acresce que, ao invés de propostas sobre os progressos sociais do futuro, a preocupação dominante, face à ameaça emergida nos anos 70, consiste em formular medidas que visam unicamente a consolidação de aquisições⁽³⁵⁾.

Em jeito de balanço, poderemos afirmar que sendo o Estado-Providência do pós-Guerra uma combinação de elementos económicos keynesianos com elementos sociais beveridgeanos, salta à evidência que tem sido a componente keynesiana a mais afectada pela crise, em particular a política social de pleno emprego. Pelo contrário, a componente beveridgeana - conjunto de prestações sociais universais, e, seguramente, o mais importante legado do Estado-Providência - não só tem resistido firmemente à erosão do tempo como, inclusive, continua a ser bastante popular, não

³⁵ Esta tese é igualmente corroborada por Rosanvallon que já no início dos anos 80 nos alertava para a existência de «uma crise das representações do futuro», ao afirmar que «O Estado-providência já não é puxado para a frente pela abertura de novos horizontes (...) é posto em causa, debatendo-se entre a vontade conservadora de voltar atrás, de uns, e a incapacidade de pensar na sua transformação, de outros». Qualquer dos cenários é inaceitável, argumenta o autor, na medida em que não propõem uma única solução positiva para a crise do Estado-Providência, apontam ambos para o fim do "desenvolvimento social" e quer um quer outro são simultaneamente cenários de bloqueamento social e de bloqueamento perante o futuro, porquanto não concebem novas e eventuais futuras necessidades e exigências sociais (cf. Rosanvallon, *op. cit.*: 29 e 88-9).

podendo nenhum governo/partido político ter a pretensão ou a «ilusão de ganhar eleições com um programa que proponha a sua retracção», já que «continua a ser notória a forma como a opinião pública se manifesta a favor de serviços sociais para todos» (cf. Mishra, *op. cit.*: 75 e 111).

Neste quadro, quer-nos parecer perfeitamente assegurada a continuidade do Estado-Providência por muitos e longos anos. Com efeito, num contexto em que o ónus político associado a uma restrição dos programas sociais universais é tremendamente oneroso e, subsequentemente, gerador de um efeito dissuasor, e em que a necessidade de protecção social, por comparação com a de algumas décadas atrás, vem claramente reforçada por força de incidências contemporâneas como o agravamento do desemprego ou o envelhecimento demográfico, estamos em crer que a manutenção do Estado-Providência é também um imperativo de ordem social³⁶. Acresce, em abono desta tese, que para além das actuais necessidades sociais não é excluir que outras venham a ser geradas futuramente, daí se inferindo que será igualmente «a crescente necessidade de protecção social que imporá o Estado-Providência por algumas décadas» (cf. Medina Carreira, *op. cit.*: 1).

Deste modo, e excluía que está - ou parece estar - a hipótese de desmantelamento do Estado-Providência (vejam-se as experiências fracassadas de Reino Unido e E.U.A.), ganha natural ascendente o cenário de reforma estrutural do sistema. Consequentemente, o cerne do debate desloca-se para um novo quadrante: passa a estar em questão o modo como as sociedades irão responder, de futuro, a este crescendo de necessidades de protecção social, se através do reforço do peso do Estado na economia (sistema público), se através da adopção de uma nova e progressiva cultura de partilha de riscos (sistema misto). Ora, a evolução recente observada em diversos países europeus é, a este respeito, inequívoca, apontando claramente para esta última configuração. Não sem custos, naturalmente, já que a transição de um sistema de protecção social predominantemente público para um outro de natureza mista é necessariamente um processo doloroso que levanta dificuldades de ordem técnica e financeira e suscita legítimas inquietações.

É hoje quase unânime o entendimento de que o modelo tradicional de Estado-Providência encontra-se esgotado, não respondendo aos naturais anseios dos cidadãos nem a expectativas entretanto criadas e, por maioria de razão, muito menos

³⁶ De acordo com os resultados de um inquérito promovido pela Comissão Europeia e publicado em 1993, uma vasta maioria das populações dos Estados-membros da UE concorda com a manutenção de um amplo esquema de protecção social, ainda que tal possa acarretar um agravamento do esforço contributivo (cf. Eurobarometer Survey Spring - 1992).

a novas necessidades sociais. Por conseguinte, à semelhança de tantas outras instituições, também o Estado-Providência e, em particular, os sistemas de Segurança Social não poderão permanecer imunes a mutações de natureza económica, social e demográfica despoletadas nas últimas décadas, carecendo, por isso, de adequado ajustamento a uma nova e complexa realidade social.

O desenho e concepção de um novo e reformado modelo de Estado-Providência é, pois, tarefa premente, mas não isenta de escolhos. Trata-se de trabalho que exige uma avaliação séria da tipologia de medidas de política social a implementar, do grau de urgência e profundidade das mesmas, assim como do *timing* e das condições de transição. Com efeito, os contributos que têm vindo a lume consubstanciam, por via de regra, propostas divergentes, geralmente alicerçadas em concepções político-ideológicas antagónicas, esgrimindo argumentos amiúde contraditórios, quando não politicamente demagógicos, que não propiciam uma discussão que se desejaria serena, isenta e pedagógica.

Trata-se, em todo o caso, de um processo a ser desenvolvido pela sociedade no seu todo, cuja exequibilidade é tributária do esforço colectivo e do rigoroso conhecimento prospectivo da evolução social, económica e demográfica nos próximos tempos.

CAPÍTULO II

A Segurança Social em Portugal

1 - ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.1 - Introdução

A institucionalização em Portugal de um verdadeiro sistema de Segurança Social tornou-se realidade somente após 1974. O sistema, tal como hoje o conhecemos, é por muitos considerado, aliás, um produto da Revolução de Abril, na medida em que data do período imediatamente subsequente ao evento democrático a implementação de um sistema nacional integrado de Segurança Social, alicerçado nos princípios da universalidade, igualdade e solidariedade.

Até então, a protecção social em Portugal traduzia-se em sistemas de previdência e de assistência social. Estes esquemas caracterizavam-se pela concessão de prestações a um leque reduzido de beneficiários, dos quais se excluía, entre outros, os trabalhadores rurais e todos aqueles que não contribuíam financeiramente para o sistema.

Com as novas concepções de natureza política, económica e social saídas do 25 de Abril, o sistema de protecção social foi objecto de uma ampla reestruturação, a qual, guiada por princípios de maior justiça social, pautou-se pelo alargamento dos âmbitos de cobertura pessoal e material, pela criação e progressivo desenvolvimento de um regime não contributivo e pela introdução de prestações de natureza assistencial.

Inicialmente de inspiração bismarckiana, o sistema de Segurança Social português tem vindo a evoluir gradualmente no sentido da universalidade beveridgeana, ainda que mantenha hoje a concepção comutativa como dominante.

O nascimento da Segurança Social em Portugal teria lugar no último quartel do século XIX com a criação de algumas caixas de pensões/reforma. O primeiro diploma legal seria promulgado em meados do século XX.

Enunciam-se, seguidamente, os marcos mais importantes da evolução da protecção social em Portugal:

- em 1911 surgia o primeiro regime de Segurança Social (Constituição Política da República Portuguesa de Agosto de 1911), assente numa concepção assistencialista do direito à Segurança Social;
- em 1913 era instituída a responsabilidade patronal por acidentes de trabalho (Lei nº 83, de 24 de Julho de 1913);
- em 1919 eram regulamentados os seguros sociais obrigatórios⁽¹⁾.
- a existência em Portugal de um sistema de previdência social minimamente organizado remonta, todavia, a 1935, ano em que foi publicado o Estatuto Geral da Previdência (Lei nº 1884, de 16 de Março de 1935). Este veio conferir obrigatoriamente protecção social aos trabalhadores por conta de outrem da indústria, comércio e serviços, assim como a atribuição de benefícios em caso de reforma por idade, invalidez, desemprego, doença e maternidade. Estes seguros eram administrados por instituições autónomas de previdência: Caixas Sindicais de Previdência, da iniciativa de organismos corporativos; e Caixas de Reforma ou Previdência, relativas aos trabalhadores não abrangidos por convenções colectivas.

O seguro social então criado era de âmbito pessoal restrito a determinados grupos socioprofissionais e âmbito material que não ultrapassava a cobertura nas eventualidades de invalidez, velhice, morte e doença. O financiamento, a cargo de trabalhadores e empregadores, obedecia à filosofia bismarckiana e à técnica de gestão financeira em capitalização. Cada Caixa de Previdência dispunha de uma tabela de taxas contributivas por idades para cada modalidade de seguro, diferenciadas consoante os riscos específicos de cada agrupamento socioprofissional.

- em 1936 era criado o regime dos acidentes de trabalho e doenças profissionais (Lei nº 1942, de 27 de Julho de 1936);
- o Decreto-Lei nº 30710, de 29 de Julho instituiria, em 1940, a obrigatoriedade de seguro para os meios rurais através das Casas do Povo;

¹ Os seguros sociais obrigatórios - que se saldaram por um enorme fracasso - foram criados através dos seguintes diplomas de 10 de Maio de 1919: decreto nº 5636 (doença para os indivíduos que exerçam qualquer profissão), decreto nº 5637 (acidentes de trabalho), decreto nº 5638 (invalidez, velhice e morte/sobrevivência), decreto nº 5639 (bolsas sociais de trabalho) e decreto nº 5640 (organização do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral e criação do Conselho Superior de Previdência Social) (cf. Apelles Conceição, *op. cit.*: 44-5).

- em 1943 dava-se a generalização do seguro social aos trabalhadores da indústria e dos serviços (Decreto nº 32 674, de 20 de Fevereiro de 1943).

O sistema de previdência social viria a ser objecto de uma reforma que se concretizaria a partir de 1962 com a publicação da Lei de Bases da Previdência (Lei nº 2115, de 18 Janeiro) procedendo ao alargamento da cobertura material dos trabalhadores por conta de outrem, materializado num maior número de benefícios - pensão por invalidez e prestações familiares - mas também à criação de diferentes tipos de instituições, de acordo com a actividade económica do beneficiário: Caixas Sindicais de Previdência (indústria, comércio e serviços)²; Casas do Povo (agricultura); e Casas dos Pescadores (pesca).

Não obstante as melhorias introduzidas, mantinham-se excluídas do campo de aplicação da previdência social largas faixas da população. Efectivamente, o sistema então vigente denotava ainda um alcance limitado, já que «apenas cerca de 20% e 70% dos trabalhadores, respectivamente, da agricultura e dos restantes sectores se encontravam protegidos face à ocorrência de um conjunto limitado de eventualidades.» (cf. Arcanjo, 1993: 61).

- em 1963 era aprovado o Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência;

- e Em 1965 o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou Previdência, assim como o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais (Lei nº 2127, de 3 de Agosto de 1965);

- em 1969 era reorganizado o regime de previdência rural (Lei nº 2144, de 29 de Maio de 1969).

- a protecção dos trabalhadores agrícolas seria profundamente revista em 1969 (Decreto nº 49216, de 30 de Agosto).

No ano seguinte, em 1970, era criado o Regime Transitório dos Rurais, ainda hoje existente.

² Estas integravam as Caixas de Previdência e Abono de família (doença, maternidade e abono de família), Caixas de Pensões (invalidez, velhice e morte) e caixas de Seguros (doenças profissionais) (cf. Arcanjo, 1993: 62).

Durante a vigência do Governo chefiado pelo Prof. Marcelo Caetano, o sistema de previdência apresentava ainda um âmbito de cobertura material e pessoal limitado - os trabalhadores contribuintes.

Seria apenas em 1974, na sequência da instauração do regime democrático em Portugal e num contexto sociopolítico propício a um maior intervencionismo do Estado na economia, capaz de satisfazer as aspirações da população por uma melhor protecção social, que teria início quer a atribuição de prestações de natureza não contributiva (pensão social de velhice e invalidez), quer o alargamento do âmbito de cobertura material (criação do subsídio de desemprego) e pessoal da Segurança Social, em clara ruptura com o passado³.

- Em 1976 consagrava-se constitucionalmente o direito à Segurança Social, cuja concepção é acolhida na Constituição da República de forma ampla e aberta.

De então para cá tiveram lugar vários alargamentos do campo de aplicação pessoal e material do sistema de protecção social pública, com a criação de novos regimes de Segurança Social, ampliação do quadro de eventualidades cobertas e correspondente atribuição de novas prestações sociais. Assim:

- Em 1977 foi criada a protecção em caso de desemprego, cujo subsídio era concedido sob condição de prova de falta de recursos, numa lógica pura de assistência social;

- Em 1980 foi instituído o regime não contributivo de protecção social (Decreto-Lei nº 160/80, de 27 de Maio), destinado apenas aos cidadãos economicamente mais desfavorecidos. O campo de cobertura material incluía, para além da pensão social, apenas 5 prestações familiares;

- Em 1984 foi aprovada a Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei nº 28/84, de 14 de Agosto), a qual enquadrava quer os regimes, quer as prestações sociais, visando a racionalização técnica, jurídica e financeira do sistema. Reduziu a dois os regimes de Segurança Social: Regime Geral e Regime Não Contributivo, estabelecendo, pela 1ª vez, que o financiamento deste último passava a ser assegurado por transferências do Estado;

³ Uma das medidas que figurava no Programa do I Governo Provisório, elaborado em obediência aos princípios definidos no Programa do MFA, era a «substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de Segurança Social» (cf. Maia, 1986: 170).

- A protecção no desemprego foi reestruturada em 1985, sendo instituído o subsídio de desemprego, numa lógica de seguro social, e o subsídio social de desemprego numa lógica assistencial (Decreto-Lei nº 20/85, de 17 de Janeiro);
- Em 1986, o antigo Fundo de Desemprego era integrado no regime geral de Segurança Social;
- Ao longo da década de 80 procedeu-se à integração no Regime Geral de alguns regimes especiais (ex.: independentes) e dos trabalhadores rurais (Decreto-Lei nº 401/86, de 2 de Dezembro);
- Desde 1990 passou a ser atribuída a todos os pensionistas uma prestação adicional, paga em Junho - o 13º mês de pensão.
- Em 1993 procedeu-se a uma ampla revisão do sistema de reforma na velhice e na invalidez, assim como do regime dos trabalhadores independentes;

1.2 - O Estado-Providência em Portugal

Ao contrário do sucedido na generalidade dos Estados europeus, o surgimento em Portugal de um Estado-Providência moderno remonta somente à década de 70, por força das circunstâncias a que já tivemos oportunidade de aludir.

A expansão dos direitos sociais operada na sequência do evento democrático deu corpo a um Estado-Providência não só tardio como incipiente, o qual ainda veria o seu desenvolvimento comprometido por acção da crise económica internacional dos anos 70, deflagrada em 1973 (1º choque petrolífero) e reatada em 1978-79 (2º choque petrolífero).

Seria, portanto, no “rescaldo” de duas importantes crises do petróleo e quando mais se manifestava a recessão económica que, entre nós, tinha lugar o nascimento do Welfare State⁽⁴⁾. Portugal, sem ter tido a possibilidade de consolidar o seu Estado-Providência, viu-se na contingência de importar a respectiva crise, assistindo «em contra-ciclo, à transição da Previdência Social corporativista para um modelo de protecção social pública similar ao que entrara em crise nos países mais desenvolvidos.» (cf. Ribeiro Mendes, 1995).

Ao contrário de Portugal, arredado da expansão económica da Europa Ocidental no pós-guerra, a «transição para um Estado-Providência moderno nas democracias europeias avançadas deu-se em finais dos anos 50 e princípios dos anos 60 (...) coincidindo com um período prolongado de crescimento económico e quase pleno emprego» (cf. Esping-Andersen, *op. cit.*: 596-7).

O Estado-Providência português, quando comparado com os dos restantes parceiros europeus, denota naturalmente uma dimensão e alcance algo limitados: a despesa com prestações sociais fica ainda aquém do nível dos Estados-Providência consolidados.

Com efeito, analisando o peso relativo da despesa corrente de protecção social no PIB, verifica-se que, em 1991, Portugal era no conjunto dos então 12 Estados-membros da União Europeia aquele que menor percentagem do produto afectava à protecção social, apenas 19,4%, ainda aquém da média comunitária (26%), mas já algo distante dos 14,7% de 1980, tendo sido, aliás, o país que viu o rácio protecção social/PIB registar maior incremento no período 1980-91, contra uma tendência geral de estabilização, após o surto de crescimento registado no anos 70 (cf. Comissão CE, 1994b: 41-3).

Este esforço de crescimento é explicado, em parte, pelo baixo nível de desenvolvimento do sistema de protecção social em Portugal, fruto da criação tardia de um verdadeiro sistema de Segurança Social e do Serviço Nacional de Saúde⁵.

Quadro 8
Evolução das Despesas de Protecção Social (em % do PIB)

Ano	Portugal	UE (12)
1980	14,7	24,4
1983	16,1	25,3
1986	16,3	26,0
1989	16,6	25,2
1991	19,4	26,0

Fonte: Comissão CE (1994b)

⁵ A metodologia adoptada pela equipa técnica responsável pela elaboração do relatório da Comissão das Comunidades Europeias, qualifica as despesas de protecção social em 11 prestações sociais, as quais correspondem, grosso modo, às prestações de Segurança Social e ao Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Quadro 9
Despesa com Protecção Social na União Europeia (% do PIB)

Países	1980	1991
Alemanha	28,7	26,6
Bélgica	28,0	26,7
Dinamarca	28,7	29,8
Espanha	18,1	21,4
França	25,4	28,7
Grécia	12,2	20,2
Holanda	30,8	32,4
Irlanda	21,6	21,3
Itália	19,4	24,4
Luxemburgo	26,5	27,5
Portugal	14,7	19,4
Reino Unido	21,5	24,7
União Europeia (12)	24,4	26,0

Fonte: Comissão CE (1994b)

O nosso país evidenciou, ao longo do século XX, um significativo atraso em relação à Europa, em termos de desenvolvimento económico, apresentando no período de democratização sinais de desenvolvimento comparáveis com os registados em vários países europeus nas décadas de 50 e 60, o que naturalmente não constituía factor favorável ao incremento dos gastos sociais.

A instauração da democracia foi, assim, o principal responsável pelo salto qualitativo operado em matéria de legislação social em Portugal. Esping-Andersen (1993: 593-5, 602-3) demonstra, através de uma estimação econométrica, em que medida o processo de democratização ocorrido em Portugal influenciou o desenvolvimento do Estado-Providência, concluindo ter sido o crescimento económico e, sobretudo, a transição para a democracia as variáveis explicativas do aumento dos gastos sociais no computo da despesa pública corrente.

Esping-Andersen sustenta ter sido «durante o período de democratização e dos governos de esquerda que Portugal deu o maior salto em direcção ao conceito de Estado-Providência moderno», afirmação que o autor documenta com a introdução do subsídio de desemprego (1975-77), a criação do serviço nacional de assistência médica (1979) e a concessão de benefícios sociais mínimos (1980)⁶,

⁶ O facto de os artigos 50º a 72º da Constituição de 1976 definirem os parâmetros de um Estado-Providência global em termos de direitos sociais dos cidadãos levou Hoffman (1983: 15) a afirmar não existir nenhum outro país no mundo onde a Constituição tenha dado semelhante relevo aos objectivos da política social (cf. Esping-Andersen, 1993: 598 e 600).

protagonizado por governos que «promoveram o socialismo como ideologia nacional oficial e introduziram uma série de políticas radicais de carácter social e económico», não esquecendo a sua consagração constitucional.

O relevo concedido pela Constituição de 1976 às políticas sociais, em larga medida, é explicado pelo «enorme vazio em termos de Segurança Social herdado da ditadura» (Esping-Andersen, *op. cit.*: 600). Recorde-se que durante o período do Estado Novo, a política social, de âmbito material e pessoal bastante restrito e assente na tradição corporativista, desenvolveu-se muito pouco, enquanto no período anterior ao regime de Oliveira Salazar, a política social portuguesa não passava de um «deficiente sistema de mutualidades».

A democracia tornou, assim, possível a generalização de benefícios a sectores da população que não haviam descontado para esses sistemas, mas que se encontravam em idade de reforma. Em consequência, parte significativa dos actuais pensionistas ou não contribuíram para o sistema ou contribuíram durante um período muito reduzido, pelo que a pensão auferida, embora de valor precário, não encontra qualquer correspondência com as suas contribuições.

2 - CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL**2.1 - O Direito à Segurança Social**

O direito à Segurança Social encontra-se constitucionalmente consagrado em Portugal desde 1976.

O sistema português de Segurança Social encontra na Lei Constitucional uma formulação de índole marcadamente universalista. Com efeito, de acordo com os n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 63.º da Constituição da República «Todos têm direito à segurança social», incumbindo ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado» que «protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.».

É, todavia, na Lei de Bases (Lei n.º 28/84, de 14 Agosto) que o sistema encontra o seu enquadramento normativo, tanto no que respeita ao âmbito pessoal como material.

Assim, e de acordo com o referido diploma legal, o sistema de Segurança Social é o instrumento institucional que visa possibilitar a concretização do direito individual à protecção social. Trata-se de um direito de pessoas a prestações, com referência a determinadas ocorrências, direito esse traduzido num conjunto de prestações pecuniárias atribuídas com o objectivo de, por um lado, compensar parcialmente os rendimentos de trabalho perdidos temporária ou definitivamente, em consequência de doença, maternidade, invalidez, velhice e morte - causas naturais - ou de desemprego - causas humanas - e, por outro, compensar os encargos adicionais sofridos pelas famílias em resultado da ocorrência de certas eventualidades, susceptíveis de gerar uma redução do rendimento (ex.: encargos familiares resultantes de nascimento e educação dos filhos ou do apoio a familiares deficientes)⁽¹⁾.

¹ Um novo direito, o direito a um *rendimento mínimo garantido* (ou de existência), encontra-se presentemente no centro do debate teórico e, no caso português, político, admitindo-se hoje a existência de diversas concepções de rendimento mínimo. Sobre a controvérsia em torno deste assunto, veja-se Ilídio das Neves (1993a: 18-20) e Futuribles (1994).

Segundo o artº 5º da Lei de Bases, o sistema de Segurança Social obedece aos «princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação». De entre estes, assumem particular importância os princípios da *universalidade*, que pressupõe o alargamento progressivo do âmbito de aplicação pessoal do sistema; da *igualdade*, que se traduz na eliminação de qualquer discriminação, designadamente em razão do sexo ou da nacionalidade; da *solidariedade*, que consiste na responsabilização da colectividade pela prossecução dos fins do sistema, envolvendo o concurso do Estado no seu financiamento; e da *unidade*, que se traduz na existência de um único orçamento.

2.2 - Âmbito de Cobertura do Sistema

O sistema de Segurança Social compreende os regimes e as instituições de Segurança Social, competindo a estas gerir os primeiros e exercer a Acção Social⁽²⁾.

2.2.1 - Âmbito de cobertura pessoal: os regimes de Segurança Social⁽³⁾

A Lei de Bases consagra a existência de dois regimes de Segurança Social: regime geral e regime não contributivo⁽⁴⁾.

O Regime Geral compreende os regimes de natureza contributiva, os quais podem ser de inscrição obrigatória ou de vinculação facultativa.

O regime contributivo obrigatório agrega o regime geral propriamente dito e os regimes especiais complementares: integram o primeiro o *regime geral dos*

² A Acção Social mais não é do que uma modalidade de protecção social que visa prevenir situações de carência económica ou social e assegurar protecção a grupos mais vulneráveis, designadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, em situações não cobertas pelos regimes de Segurança Social.

³ Os regimes consubstanciam o quadro legal do sistema de Segurança Social, sendo regidos pelas seguintes instituições: Centro Nacional de Pensões (CNP), entidade à qual cabe gerir as prestações diferidas (invalidez, velhice e morte); Centros Regionais de Segurança Social (CRSS), organismos responsáveis pela gestão das prestações imediatas (encargos familiares, doença, maternidade e desemprego); e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), entidade à qual compete a gestão financeira do sistema.

⁴ Para uma análise exaustiva do âmbito de cobertura pessoal dos regimes de Segurança Social, veja-se Apelles Concecção (*op.cit.*: 54-62).

trabalhadores por conta de outrem ou equiparados (de todos o mais importante, abrangendo, em 1994, cerca de 72% dos beneficiários activos) e o *regime dos trabalhadores independentes*, que abrange quase 22% dos beneficiários activos, designadamente empresários em nome individual, sócios gerentes e profissionais livres; o segundo é constituído por alguns *regimes especiais* que ou não admitem nova inscrição de trabalhadores (caso do trabalhadores ferroviários) ou integram unicamente pensionistas, como acontece com o RESSAA - Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas⁵).

O regime contributivo de inscrição facultativa, por sua vez, corresponde ao regime de Seguro Social Voluntário, destinado a cidadãos não abrangidos obrigatoriamente pelo âmbito de regimes de protecção social, designadamente por exercerem actividade não legalmente abrangida (p. ex., donas de casa e estudantes), mas que pretendam garantir o direito à Segurança Social.

Finalmente, o Regime Não Contributivo, que integra o Regime Transitório dos Rurais e o Regime de Pensão Social, tem por objectivo conferir protecção aos cidadãos residentes, refugiados e apátridas em situação de carência económica ou social não coberta pelo regime geral. Ou seja, indivíduos que ao longo da sua vida activa, ou não puderam vincular-se a qualquer dos regimes obrigatórios ou tiveram uma vinculação precária e auferem um rendimento inferior a um certo montante mínimo legalmente estabelecido.

Trata-se de um regime onde a concessão de prestações não está condicionada ao pagamento de contribuições, embora obedeça à satisfação de condição de recursos.

2.2.2 - Âmbito de cobertura material: as prestações sociais⁶

O sistema de Segurança Social português prevê a concessão de mais de três dezenas de prestações sociais, cobrindo cinco grandes áreas: Infância e Juventude; Família e Comunidade; População Activa; Invalidez e Reabilitação; e Terceira Idade (ver quadro 10).

⁵ Os beneficiários abrangidos por este regime especial foram integrados no regime geral de Segurança Social em Janeiro de 1987 (cf. artº 69º da Lei de Bases).

⁶ Para uma leitura pormenorizada do âmbito, cálculo, montante e condições de atribuição da generalidade das prestações de Segurança Social, veja-se Apelles Conceição (*op. cit.*: 93-208).

Quadro 10
Prestações Conferidas pelo Sistema de Segurança Social⁽⁷⁾

Prestações	RG	RNC	PRF	PRE	PI	PD	PF	PC
Subsídio de adopção								
Subsídio para assistência a descendentes doentes								
Subsídio de doença								
Subsídio de gravidez								
Subsídio de maternidade								
Subsídio de paternidade								
Subsídio de reconversão profissional								
Subsídio de tuberculose								
Pensão por doença profissional								
Pensão de invalidez								
Pensão de sobrevivência								
Pensão de velhice								
Subsídio por morte								
Compensação salarial								
Garantia salarial								
Salários em atraso								
Subsídio de desemprego								
Subsídio social de desemprego								
Subvenção a trabalhadores de empresas paralisadas								
Abono de família								
Abono complementar a crianças e jovens deficientes								
Subsídio de aleitação								
Subsídio de casamento								
Subsídio de funeral								
Subsídio mensal vitalício								
Subsídio de nascimento								
Complemento de pensão por cônjuge a cargo								
Reembolso das despesas de funeral								
Subsídio de acompanhante								
Subsídio por assistência de terceira pessoa								
Subsídio de educação especial								
Subsídio de lar								
Suplemento de pensão a grandes inválidos								
Complemento social								
Pensão de orfandade								
Pensão social								
pensão de viuvez								
Subsídio de inserção dos jovens na vida activa								
Subsídio de renda de casa								

- Legenda:
- RG - Regime Geral

PI - Prestações Imediatas

PRF - Prestações por Riscos Físicos

PC - Prestações Complementares
- RNC - Regime Não Contributivo

PD - Prestações Diferidas

PRE - Prestações por riscos económicos

PF - Prestações Familiares

⁷ Tenha-se presente que a protecção na saúde é assegurada pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), enquanto a incapacidade laboral resultante de acidente de trabalho é objecto de seguro próprio.

A atribuição de benefícios pecuniários está dependente da ocorrência de determinados riscos sociais ou eventualidades, cuja amplitude varia consoante o tipo de regime. Assim, enquanto o regime geral de Segurança Social cobre as eventualidades de doença, maternidade, doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, morte e encargos familiares, o regime não contributivo e o regime especial de Segurança Social das actividades agrícolas apenas asseguram protecção em quatro eventualidades: invalidez, velhice, morte e encargos familiares⁽⁸⁾.

Constituindo as eventualidades de velhice e invalidez o objecto de estudo deste trabalho, apresenta-se, em seguida, o âmbito, as condições de atribuição e o método de cálculo das pensões de reforma por velhice e invalidez do regime geral.

i) pensão por velhice

A pensão por velhice é uma prestação pecuniária mensal, vitalícia de duração indeterminada, atribuída em vida aos beneficiários que tenham atingido a idade legal de reforma, ou seja, 65 anos para os homens e 63 anos e 6 meses para as mulheres (em 1996), devendo em relação a estas evoluir gradualmente até aos 65 anos em 1999, através de um aumento de 6 meses por cada ano civil.

Os beneficiários deverão ter completado 15 anos civis com registo de remunerações, seguidos ou interpolados (prazo de garantia), com densidade contributiva de, pelo menos, 120 dias por ano.

O montante da pensão a que os beneficiários têm direito é equivalente à soma da pensão estatutária - que resulta da aplicação da fórmula de cálculo - com o complemento social, se a ele houver lugar.

A pensão estatutária é calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$P = T * R, \quad \text{com } 30\%R < P \leq 80\%R$$

⁸ Os riscos sociais cobertos pelo sistema de protecção social são de amplitude, gravidade e efeitos muito variáveis. Este pluralismo dos regimes de Segurança Social é fruto de uma multiplicidade de factores, mas sobretudo da diversidade de situações sócio-profissionais, a par da «tradição histórica, as realidades sócio-económicas, as exigências financeiras, bem como as particularidades de incidência dos riscos sociais, que têm efeitos diferentes em certos estratos da população ou em determinados grupos profissionais» (cf. Ilídio das Neves, *op. cit.*: 29 e 36).

em que:

P = Pensão estatutária

T = Taxa global de formação de pensão: é igual ao produto da taxa anual (2%) pelo número de anos civis com registo de remunerações, tendo por limite mínimo e máximo, respectivamente, 30% e 80%.

R = Remuneração média verificada nos 10 anos civis a que correspondem os salários mais elevados dos últimos 15 anos com registo de remunerações, após actualização dos salários por aplicação do IPC, sem habitação. Esta remuneração é dada pelo quociente entre o total de remunerações assim obtido e 140 meses.

O complemento social, definido como prestação do regime não contributivo desde 01 de Janeiro de 1994, é atribuído aos pensionistas com pensão estatutária de valor inferior ao mínimo garantido, sendo o seu montante equivalente à importância necessária para atingir a pensão mínima do regime geral, com o limite superior do valor da pensão social.

ii) pensão por invalidez

A pensão por invalidez é uma prestação pecuniária mensal atribuída em vida aos beneficiários que tendo completado um prazo de garantia de 5 anos civis com registo de remunerações, seguidos ou interpolados, com densidade contributiva de, pelo menos, 120 dias por ano, e, antes da idade de reforma por velhice, se encontrem, por motivo de doença ou acidente, definitiva e comprovadamente incapacitados de trabalhar.

A pensão de invalidez, embora com duração indeterminada, vigora até à revalidação ou à idade de reforma por velhice.

A pensão por invalidez é calculada de forma análoga à pensão por velhice.

2.3 - O Financiamento

O modelo de financiamento da Segurança Social em Portugal, embora tenha a sua raiz inspiradora na concepção comutativa, assente na responsabilidade tripartida dos seguros sociais obrigatórios⁽⁹⁾, tem vindo a aproximar-se da filosofia beveridgeana, designadamente após a consagração constitucional, mas sobretudo depois da aprovação da Lei de Bases.

Constituem principais fontes de financiamento do sistema de Segurança Social:

- as cotizações dos trabalhadores (taxa social única sobre os salários recebidos);
- as contribuições das entidades empregadoras (TSU sobre os salários pagos);
- e as transferências públicas do Orçamento do Estado⁽¹⁰⁾.

Cada regime de Segurança Social tem, no entanto, um financiamento específico. Assim, enquanto o regime geral é exclusivamente financiado por contribuições sociais, ou seja, «pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras», o regime não contributivo «é financiado por transferências do Estado». O financiamento da Acção Social é assegurado «fundamentalmente por transferências do Estado». Quanto às despesas de administração e outros encargos comuns das instituições de Segurança Social «são suportadas pelas fontes de financiamento dos regimes por elas geridos e da acção social por elas exercida, proporcionalmente aos respectivos encargos» (artºs 52 e 54º a 56º da Lei de Bases).

As contribuições para a Segurança Social têm como base de incidência as remunerações do trabalho pagas e recebidas, efectivas ou convencionais⁽¹¹⁾. O montante de contribuição social a pagar resulta da aplicação, no caso de

⁹ Na verdade, o sistema de Segurança Social vigente recorre ainda a «algumas regras e técnicas próprias do seguro social clássico. Uma delas é precisamente a existência de uma certa correlação entre prestações e contribuições» (cf. Ilídio das Neves, *op. cit.*: 44).

¹⁰ As transferências de outras entidades públicas, os rendimentos do património próprio, o produto de sanções pecuniárias e de comparticipação previstas na lei, assim como as transferências de organismos estrangeiros poderão também dar origem a receitas do sistema de Segurança Social (cf. artº 8º e 50º da Lei de Bases).

¹¹ Uma inventariação integral da tipologia de remunerações que é objecto de contribuição para a Segurança Social, assim como das que não são passíveis de contribuição, pode encontrar-se em Apelles Conceição (*op. cit.*: 67-9).

trabalhadores por conta de outrem, de uma taxa global (taxa social única) de 34,75%⁽¹²⁾ à referida base de incidência, cabendo 23,75% às entidades patronais (inclui 0,5% para doenças profissionais) e 11% aos trabalhadores, competindo às entidades patronais subtrair aos beneficiários, nas respectivas remunerações, o montante correspondente à taxa aplicável e proceder ao seu pagamento juntamente com a sua própria contribuição.

Importa referir, todavia, que para além da taxa mais comum de 34,75% existem mais de duas dezenas de outras taxas contributivas, em consonância, aliás, com a diversidade dos esquemas de prestações garantidas (ver Anexo I).

Ainda em relação à taxa contributiva, convirá ter presente que, até 1977, esta encontrava-se desagregada pelas diversas eventualidades cobertas e ainda pela rubrica “administração”. Porém, a circunstância de, por um lado, a desagregação então em vigor revelar uma profunda desactualização, face à crescente deslocação de encargos para as modalidades de invalidez, velhice e sobrevivência, e, por outro, ter sido introduzido o regime de repartição pura na gestão financeira do sistema, retirando «qualquer significado à distribuição da taxa global de contribuição por modalidades», conduziram ao abandono dessa desagregação e à fixação da taxa global de contribuição em função das eventualidades cobertas (cf. preâmbulo do Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro).

Somente em 1993 viria a ser restabelecida a desagregação da taxa global contributiva (ver Anexo II), dando finalmente a conhecer a relação existente entre o esforço contributivo dos beneficiários e o nível das prestações garantidas, isto é, o valor imputado ao custo técnico das prestações e dos encargos com a administração, solidariedade, promoção do emprego e formação profissional da protecção garantida em cada uma das eventualidades que integram o âmbito material, calculada com base na análise actuarial das despesas com as prestações.

Aspecto da maior relevância em matéria de financiamento do sistema de Segurança Social e, em particular, das pensões de reforma, é o que se prende com a técnica de financiamento. Esta pode revestir dois métodos: capitalização e/ou repartição.

¹² Taxa contributiva em vigor desde 01 de Janeiro de 1995. A anterior taxa social única de 35,5%, criada em 1987 pelo Decreto-Lei nº 140-D/86, de 14 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 295/86 de 19 Setembro, resultou do englobamento da taxa de 29% (28,5% + 0,5% para a protecção das doenças profissionais) e das cotizações para o então Fundo de Desemprego, no montante de 6,5%. (cf. Ilídio das Neves, *op. cit.*: 109).

2.3.1 - Regime de capitalização

A capitalização é um método que assenta no princípio da acumulação e investimento em activos das receitas de contribuições arrecadadas dos cidadãos que aforram ao longo da vida activa para financiar a sua própria reforma. O pagamento de benefícios diferidos é, assim, suportado com base no valor acumulado das contribuições e nos rendimentos do capital constituído (juros), dispondo cada beneficiário de um crédito que resulta das reservas constituídas pelas suas próprias cotizações. Em suma, em regime de capitalização as contribuições para a reforma são devolvidas aos próprios sob a forma de juros e resgate da reserva constituída durante o seu período de vida activo.

O principal inconveniente desta técnica de financiamento dá pelo nome de desvalorização monetária. Na verdade, em períodos de acentuada inflação, o resultado de anos de esforço de contribuições acumuladas pode ser pura e simplesmente destruído, já que o valor das reservas entretanto constituídas sofre uma desvalorização em termos reais.

2.3.2 - Regime de repartição

O regime de repartição, também conhecido por *pay-as-you-go*, é uma técnica segundo a qual as contribuições dos beneficiários activos destinam-se, em cada período, a financiar prestações atribuídas nesse mesmo período. Verifica-se, por conseguinte, um consumo imediato dessas contribuições sem que haja acumulação de capital e investimento.

No que às prestações de reforma diz respeito, trata-se de uma técnica que tem subjacente o princípio da solidariedade entre as gerações, com os actuais activos a suportar, através das suas contribuições, as pensões dos reformados, na expectativa de virem a auferir, quando se encontrarem na reforma, pensões que lhes serão asseguradas pelas contribuições dos beneficiários que nessa altura se encontrarem em actividade.

A técnica de financiamento por repartição comporta ainda duas modalidades: repartição antecipada (*ex-ante*) e repartição pura (*ex-post*). No primeiro caso, a repartição dos custos pelo contribuinte é efectuada em função dos encargos prováveis que as prestações irão representar durante um determinado período,

enquanto no segundo, a repartição dos encargos é concretizada no fim de cada exercício, ou seja, quando se conhece o seu montante.

O método de financiamento por repartição tem como principal vantagem a maior adaptação ao valor da moeda, em caso de inflação, na medida em que a receita de contribuições cresce automaticamente por força de maiores salários nominais, ao passo que a despesa só posteriormente virá aumentada, na sequência da actualização das prestações no período seguinte. Acresce que, pelo menos na sua fase inicial, é bastante mais atractivo que a capitalização, já que as primeiras gerações de pensionistas, com um reduzido esforço contributivo, beneficiam de pensões de reforma superiores, em termos relativos, às das gerações seguintes (“benefício da 1ª geração”).

A dependência face à conjuntura económica (ritmo de crescimento do PIB), à flutuação do mercado de trabalho (nível de emprego) e à evolução demográfica (envelhecimento da população), constituem, porém, as principais vulnerabilidades de um regime de repartição.

Em Portugal, prevaleceu desde 1935 o método da capitalização, no que respeita ao financiamento das prestações diferidas (velhice e invalidez) e a técnica de repartição ex-ante no tocante ao financiamento das prestações imediatas. Mas somente até 1977, ano em que ao abandono da técnica de capitalização, motivado, segundo Ilídio das Neves (*op. cit.*: 106), «pela rápida expansão das prestações e, sobretudo, pelo ritmo crescente da inflação» - que estaria na origem do agravamento das taxas contributivas de 23,5% para 26,5%, em 1977, e para 28,5%, em 1979 - sucedeu o regime de repartição.

Pese embora continue ainda hoje a ser gerido em regime de repartição, foi introduzido no final da década de 80 um elemento de capitalização no sistema, com a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)¹³. O valor deste Fundo ainda é, no entanto, de importância relativamente reduzida (inferior a 100 milhões de contos).

¹³ Instituído em 1989 (Decreto-Lei nº 259/89, de 14 de Agosto) pela mão do então Ministro das Finanças, Dr. Miguel Cadilhe, o FEFSS tem por objectivo assegurar a estabilidade financeira do sistema de Segurança Social e a gestão, em regime de capitalização, do património que lhe é afecto, visando constituir reservas susceptíveis de acorrer a necessidades futuras, através da realização de aplicações financeiras. Constituem fontes de financiamento do FEFSS as dotações do OE e a receita proveniente de alienações de património do ex-MESS, actual Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

2.4 - A “Reforma” de 1993/94

O conteúdo das reformas desencadeadas pelos Estados-membros da UE no domínio da protecção social e, em particular, das pensões de reforma, revela, segundo Arcanjo (1994: 6), uma «grande diversidade nas soluções técnicas escolhidas mas sem características inovadoras.», por um lado, e ausência de qualquer reestruturação profunda, por outro, optando por realizar reformas progressivas que se traduziram na adopção de «cinco tipos de medidas que tiveram um de dois efeitos: desaceleração do ritmo de crescimento ou desfasamento temporal no pagamento dos benefícios.».

São elas: alteração da fórmula de cálculo da pensão, no sentido da redução do seu montante através do aumento do período contributivo de referência; alteração na revalorização das pensões, designadamente através da suspensão da indexação automática; aumento do prazo de garantia, no sentido de permitir o desfasamento temporal no pagamento das pensões; e aumento gradual da idade de reforma, a par da atribuição de benefícios suplementares para todos aqueles que venham a requerer o direito à pensão após a idade legal de reforma, para além da implementação de mecanismos de reforma parcial para além daquela idade.

Estas medidas foram tomadas em conjunto com alterações no financiamento da despesa com pensões, a abolição do tecto salarial para efeito de cálculo das contribuições sociais (plafonamento), o agravamento de taxas contributivas e/ou o aumento de transferências do Estado.

Arcanjo conclui que, com excepção do Reino Unido, tem sido evidente a preocupação dos diversos governos em preservar os princípios fundamentais dos sistemas de protecção social, considerando que as alterações introduzidas se enquadram numa «estratégia de adaptação».

No tocante a Portugal, foram aprovados, em 1993, quatro importantes diplomas visando a revisão parcial do sistema e o seu equilíbrio financeiro, assumindo particular relevo o respeitante ao regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes e o relativo ao sistema de pensões do regime geral de Segurança Social, cujo impacte, no entanto, far-se-á sentir gradualmente nos próximos anos⁽¹⁴⁾.

¹⁴ A reforma legislativa desencadeada no ano de 1993 encontra o seu suporte jurídico nos Decretos-Lei n.ºs 326, 327, 328 e 329/93, de 25 de Setembro, que estabeleceram, respectivamente, a desagregação da taxa

2.4.1 - Regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes⁽¹⁵⁾

Com a publicação do Decreto-Lei nº 328/93, de 25 de Setembro, procurou-se proceder a uma profunda revisão do regime geral de Segurança Social dos trabalhadores independentes, visando sobretudo o aumento de receitas em contribuições sociais, através da adequação das taxas contributivas ao custo técnico das prestações asseguradas, garantindo o equilíbrio financeiro do regime e pondo assim cobro a uma situação de manifesta injustiça relativa face aos trabalhadores por conta de outrem do regime geral que vinham a suportar, com as suas contribuições, a insuficiência contributiva do regime dos trabalhadores independentes. Tenha-se presente que este regime vinha registando um profundo e crescente desequilíbrio financeiro, em consequência da flagrante inadequação entre o âmbito material (o esquema de prestações sociais garantidas era quase idêntico ao dos beneficiários do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, com excepção da protecção no desemprego) e o valor das taxas contributivas aplicáveis (a mais comum, 15%, para os profissionais livres, sendo 12% e 8% para os empresários em nome individual), o que deu origem a um acentuado défice contributivo e a uma situação de grave injustiça social.

Assim, foram instituídos, desde 01 de Janeiro de 1994, dois esquemas opcionais de protecção social com taxas diferenciadas que visam adequar o montante das contribuições ao custo médio actuarial das prestações: um primeiro, de carácter obrigatório mas de âmbito material mais restrito, que cobre somente as eventualidades de maternidade, paternidade e adopção, invalidez, velhice e morte, mediante uma taxa contributiva de 25,4% (esquema obrigatório); e um outro, de carácter facultativo mas com um âmbito de cobertura mais alargado, abrangendo, para além da protecção obrigatória anterior, as eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares, ou seja, todas as eventualidades à excepção de desemprego, mediante uma taxa de contribuição de 32% (esquema alargado)⁽¹⁶⁾.

contributiva por eventualidades e procederam à reformulação do regime dos administradores e gerentes de sociedades, do regime dos trabalhadores independentes e do regime de pensões de invalidez e velhice.

¹⁵ Embora se possa falar da existência de protecção social para trabalhadores independentes desde o final da década de 60 com a criação da Caixa de Previdência dos Comerciantes a 14 de Setembro de 1968, é apenas com o alargamento da protecção social a novas categorias profissionais (ex.: produtores agrícolas) operada a partir de 1977 e, sobretudo, com a publicação do Decreto-Lei nº 8/82, de 18 de Janeiro, que passa a existir um «verdadeiro regime de segurança social que abrange todos aqueles que exercem uma actividade profissional sem subordinação a um contrato de trabalho ou outro legalmente equiparado» através do qual «os trabalhadores independentes passaram a usufruir de um esquema de prestações muito idêntico ao dos trabalhadores por conta de outrem» (cf. Zélia Matos, 1993: 7).

O cálculo do montante das contribuições a pagar tem por base uma remuneração convencional, podendo cada trabalhador independente optar por um escalão situado entre a remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei à generalidade dos trabalhadores e um máximo de 12 vezes aquele montante.

2.4.2 - Regime de protecção na invalidez e velhice

A aprovação do Decreto-Lei nº 329/93, de 25 de Setembro, visou proceder a uma ampla reforma do regime de pensões de velhice e invalidez do regime geral da Segurança Social. Foram introduzidas alterações estruturais, de resto, com idênticos objectivos aos dos restantes Estados-membros da UE: equilíbrio técnico e financeiro, mas também uma maior justiça social. De entre as medidas adoptadas destacam-se as seguintes:

♦ reformulação da fórmula de cálculo das pensões, através de cinco alterações:

a) estabelecimento de uma *densidade contributiva anual mínima de 120 dias de registo de remunerações por cada ano*, para que o mesmo possa ser considerado para efeitos de preenchimento do prazo de garantia e taxa de formação da pensão (artº 15º);

b) ajustamento da *taxa anual de formação da pensão*, de 2,2% para 2% por cada ano civil com registo de remunerações, significando com isto que cada trabalhador, para obter o direito à pensão máxima, terá de prolongar a sua carreira contributiva até aos 40 anos. Não obstante, a taxa global de

¹⁶ Para os beneficiários inscritos até Dezembro de 1993, a aproximação das anteriores taxas às novas taxas processa-se de forma progressiva e diferenciada durante um período máximo de 7 anos, entre 1994 e 1997, 1998 ou 2000, consoante a taxa de contribuição inicial e de acordo com o seguinte esquema de transição (EO: Esquema Obrigatório; EA: Esquema Alargado):

Anos	Taxas Anteriores					
	15%		12%		8%	
	Novas Taxas					
	E.O.	E.A.	E.O.	E.A.	E.O.	E.A.
1994	18%	20%	14%	16%	10%	11%
1995	21%	24%	17%	20%	12%	14%
1996	23%	28%	20%	24%	14%	17%
1997	25,4%	32%	23%	28%	17%	20%
1998			25,4%	32%	20%	24%
1999					23%	28%
2000					25,4%	32%

formação da pensão continua a ter 30% de limite mínimo e 80% de limite máximo (artº 32º);⁽¹⁷⁾

c) para a determinação da remuneração de referência, em vez dos cinco melhores anos de salários dos últimos dez da carreira contributiva, *passam a considerar-se os dez anos civis a que correspondem remunerações mais elevadas, compreendidas nos últimos quinze* com registo de remunerações (artº 33º);⁽¹⁸⁾

d) *revalorização da base de cálculo das pensões*⁽¹⁹⁾. Os salários considerados para efeitos de cálculo da remuneração média, que anteriormente entravam para o cálculo ao valor nominal, passam agora a ser considerados ao valor real, por intermédio de uma correcção monetária feita através da aplicação do índice geral de preços no consumidor (IPC), sem habitação, pondo assim cobro a situações de manifesta degradação financeira provocada pela inflação (artº 34º)⁽²⁰⁾;

e) a remuneração de referência para efeitos de cálculo da pensão mensal passa a ser resultado da *média aritmética de 14 remunerações/ano*, e não de 12 como anteriormente acontecia;⁽²¹⁾

♦ uniformização da idade legal de acesso à pensão de velhice aos 65 anos, concedendo igualdade de tratamento entre homens e mulheres⁽²²⁾. Os

¹⁷ Recorde-se que os 0,2% agora subtraídos à taxa anual de formação da pensão haviam sido concedidos em 1983, então devido às «curtas carreiras contributivas dos beneficiários que, nessa altura, chegavam à reforma, e consequentemente aos baixos montantes dessas reformas» (cf. Filipa de Vilhena, 1993: 19).

¹⁸ Esta medida tem por objectivo desincentivar a prática, mais ou menos generalizada, que se vinha a registar de empolamento dos salários nos últimos 5 anos da carreira contributiva, conferindo o direito a pensões cuja importância não tinha qualquer correspondência com o volume de contribuições.

¹⁹ A revalorização da base de cálculo das pensões é uma medida que já se encontrava prevista desde...1984! (cf. artº 27º da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto).

²⁰ Tenha-se presente, no entanto, que a aplicação dos índices de revalorização da base de cálculo para a determinação da remuneração de referência subjacente ao cálculo das pensões encontra-se prevista somente até 31 de Dezembro de 1999 (cf. artº 106º), desconhecendo-se, para além dessa data, qual o procedimento legal que será adoptado...

²¹ Há muito que se impunha esta correcção, pelo menos desde a criação do 13º mês de pensão e, por maioria de razão, a partir da atribuição do 14º mês de pensão, em 1990. Deste modo, para o cálculo da remuneração de referência, o total de remunerações correspondentes aos 10 melhores anos de salários dos últimos 15 com entradas de contribuições passa a ser dividido por 140 e não por 120.

beneficiários do sexo feminino, que tinham acesso à pensão de reforma por limite de idade aos 62 anos, passam a ver progressivamente elevada aquela idade, ao ritmo de seis meses em cada ano durante um período transitório de 1994 até 1999 (artºs 22º e 103º)⁽²³⁾.

Legitimada socialmente pelo facto de a longevidade média das mulheres exceder em vários anos a dos homens (cf. pág. 41 deste trabalho), o estabelecimento do princípio da igualdade na idade de acesso à pensão tenderá a reforçar financeiramente o sistema por via de um duplo efeito: por um lado, ao permanecerem mais anos em actividade, as mulheres contribuirão durante mais tempo, aumentando as receitas do sistema, e, por outro, por se reformarem mais tardiamente, origina-se um desfasamento temporal, adiando o pagamento das pensões no tempo.

- ♦ aumento do prazo de garantia, isto é, alargamento do período mínimo de carreira contributiva para acesso às pensões de velhice, de 10 para 15 anos civis seguidos ou interpolados. Permanece, contudo, inalterado, em cinco anos civis, o prazo de garantia para atribuição das pensões de invalidez (artºs 16º e 21º);
- ♦ garantia de um valor mínimo aos pensionistas através da atribuição do complemento social de pensão - recentemente entendida como prestação do regime não contributivo - distinguindo a prestação que é devida à carreira contributiva dos pensionistas (pensão estatutária) do montante que lhe é concedido mediante a aplicação do princípio da solidariedade (o montante do complemento social não poderá exceder o valor estabelecido para a pensão social do regime não contributivo), por forma a receber um determinado valor mínimo (artºs 43º, 44º e 45º);

²² Recorde-se que durante toda a década de 60 a idade geral de acesso à pensão de velhice era de 65 anos, independentemente do sexo dos beneficiários. Foi somente a partir de Janeiro de 1974 que viria a ser introduzido o princípio de desigualdade no tratamento jurídico desta questão, fixando em 65 anos a idade normal de reforma para os beneficiários do sexo masculino e em 62 anos para os do sexo feminino (cf. M^a Luís Bação, 1993: 8-11). Note-se que no primeiro semestre de 1992, apenas 4 dos então 12 Estados-membros da UE - Grécia, Portugal, Itália e Reino Unido - mantinham legalmente consagrada a diferença na idade de acesso à pensão, com base no sexo dos beneficiários.

²³ A idade legal de reforma dos beneficiários do sexo feminino passa, assim, a ser de 62 anos e seis meses para 1994; 63 anos em 1995; 63 anos e seis meses em 1996; 64 anos para 1997; 64 anos e seis meses em 1998; e, finalmente, 65 anos em 1999.

- ♦ definição de condições técnicas e financeiras em que devem ocorrer regimes de reformas antecipadas, consagrando a impossibilidade de antecipar a idade limite de 60 anos (artºs 23º a 26º).

Com excepção da revalorização da base de cálculo das pensões, todas as restantes medidas vão no sentido da limitação dos benefícios concedidos e, por consequência, do desagravamento financeiro do sistema⁽²⁴⁾.

Pese embora contribua para minorar a pressão financeira sobre o sistema, este conjunto de alterações legais perpetradas, necessárias e de importância inquestionável, não passa, porém, de um mero paliativo, afigurando-se manifestamente insuficiente para fazer face às reais necessidades do sistema.

Segundo a opinião fundamentada de especialistas como Arcanjo (1994) e Mendinhos (1993), estas medidas não só não resolvem os problemas estruturais, como estão muito longe de constituir uma reforma de fundo do sistema, ao contrário do que alguns pretendem fazer crer⁽²⁵⁾. Pereira da Silva (1995a: 20), reconhecendo embora o carácter positivo das medidas implementadas, não deixa de alertar para o facto de que as mesmas «poderão ser insuficientes», quando refere: «a pequena reforma dos regimes de segurança social (...) não altera a questão de fundo do problema que está ligado ao financiamento da dívida social futura».

Cavaco Silva (1995: 62-3) afirma, a este respeito, que «os progressos alcançados pela Segurança Social na última década não têm paralelo na história da protecção social em Portugal», evidenciando, no plano qualitativo, o respectivo quadro legal, semelhante ao da maioria dos parceiros comunitários, e, no plano quantitativo, o crescimento das pensões, particularmente das pensões mínimas, assim como a atribuição do 14º mês. Esquece-se, contudo, de referir que protecção social em

²⁴ Segundo um estudo efectuado pelos serviços técnicos do ex-MESS, citado pelo jornal *Expresso* (cf. edição de 25 de Setembro de 1993), a implementação deste “pacote” de medidas iria possibilitar à Segurança Social uma poupança estimada em 449,5 milhões de contos, a preços de 1993, para o período 1994-2000. Para este desagravamento financeiro concorre fundamentalmente a receita adicional de 445,6 milhões de contos, originada pelo novo regime dos trabalhadores independentes, a redução dos encargos em 70,4 e 3,4 milhões de contos, em consequência da igualização da idade de reforma e de alterações várias na fórmula de cálculo das pensões, respectivamente, e o aumento da despesa em 70 milhões de contos, fruto da revalorização dos salários.

²⁵ Designadamente o ex-Primeiro-Ministro. Cavaco Silva, no livro de que é autor, *As Reformas da Década*, eleva à condição de reforma da Segurança Social as medidas legislativas adoptadas pelo seu Governo neste domínio, qualificando-a como uma das 13 reformas estruturais realizadas no decénio 1986-1995.

Portugal é algo só existe verdadeiramente desde a década de 70 ou, para sermos mais rigorosos, desde Abril de 1974.

Sustenta ainda Cavaco Silva que a «preocupação pela sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema foi uma constante ao longo dos últimos dez anos». Ora, esta afirmação foi contrariada pelo seu próprio ex-secretário de Estado da Segurança Social, Salter Cid, ao admitir a política eleitoralista do governo, quando veio a público afirmar que a criação do 14º mês de pensão em 1990 foi motivada «por razões políticas, sem que se tivesse acautelado tecnicamente» essa decisão⁽²⁶⁾.

Profundamente reveladora, todavia, é a consideração tecida pelo antigo Primeiro Ministro, a respeito da implementação do IVA Social: «(...) pode constituir um primeiro passo para a reforma mais profunda do financiamento do sistema de segurança social que é exigido pelas novas realidades». Em resumo, Cavaco Silva acaba não só por admitir que, na prática, não protagonizou qualquer reforma estrutural como, inclusive, reconhece expressamente a necessidade de proceder a uma revisão mais profunda do esquema de financiamento do sistema de Segurança Social.

Convirá recordar, a este propósito, as palavras do economista Nicolau Santos (1995): «O que se tem de perguntar é porque, ao longo de dez anos, o PSD não nomeou para o cargo de ministro do Emprego um único especialista em Segurança Social, dando ideia de que utilizou apenas estas funções para pagar favores políticos a membros social-democratas. O que se tem de perguntar é porque o Ministério não lançou nenhuma grande iniciativa para debater publicamente este tema, preocupando-se com a gestão corrente daquele departamento governamental e pouco mais(...)».

Pela nossa parte não iríamos tão longe: bastar-nos-ia saber porque razão não foi nomeado um único especialista para o cargo de secretário de Estado da Segurança Social. Aliás, à excepção do actual secretário de Estado, o último titular do cargo a quem se reconhece inegável domínio do *dossier* dá pelo nome de A. Bagão Félix, que ocupou o cargo entre... 1980 e 1983. De então para cá, apenas destacados militantes do Partido do anterior Governo e reconhecidamente não especialistas nesta área têm ocupado aquela pasta (ver Anexo III).

²⁶ Salter Cid proferiu esta afirmação durante uma Conferência organizada pela Associação Portuguesa de Economistas, subordinada ao tema 'Previdência Social - Reforma ou Ruptura?', realizada na sede da APEC em 11 de Maio de 1995 (cf. *Expresso*, edição de 13 de Julho de 1995).

3 - ANÁLISE FINANCEIRA DO SISTEMA

3.1 - A Conta da Segurança Social

O diagnóstico financeiro do sistema de Segurança Social, a seguir apresentado, tem por base a análise das Contas da Segurança Social reportadas à última década, ou seja, entre 1985 e 1994, sendo os números referentes ao ano de 1995 ainda dados provisórios. O quadro 11 expressa, por conseguinte, a evolução global das receitas e despesas processadas naquele período (não inclui saldos de anos anteriores).

Quadro 11
Conta Global da Segurança Social

Unidade: 10⁶ contos

Anos	Receitas e Transferências			Despesas e Transferências			Saldo (1-2)	Saldo sem Transf. OE
	Correntes	Capital	Total (1)	Correntes	Capital	Total (2)		
1985	299,0	8,0	307,0	284,6	17,0	301,6	5,4	- 24,7
1986	421,4	16,1	437,5	382,2	33,4	415,6	21,9	- 16,9
1987	483,8	31,3	515,1	468,1	50,0	518,1	-3,0	- 37,9
1988	596,8	36,3	633,1	549,2	61,2	610,4	22,7	- 21,0
1989	698,7	41,1	739,8	629,1	64,4	693,5	46,3	- 1,2
1990	820,2	30,2	850,4	802,6	47,4	850,0	0,4	- 53,1
1991	958,8	53,5	1 012,3	966,0	70,6	1 036,6	-24,4	- 94,2
1992	1 092,8	132,9	1 225,7	1 116,6	117,6	1 234,2	-8,5	- 85,3
1993	1 283,4	171,7	1 455,1	1 248,5	203,3	1 451,8	3,3	- 203,2
1994	1 343,8	206,5	1 550,3	1 374,6	125,2	1 499,8	50,5	- 163,9
1995*	1 569,0	128,7	1 697,7	1 531,2	163,7	1 694,9	2,8	- 163,5

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

* Dados provisórios

Com excepção dos anos de 1987, 1991 e 1992, as Contas da Segurança Social apresentam saldos positivos, ainda que pouco expressivos, indiciando um equilíbrio entre receitas e despesas do sistema⁽¹⁾. Esse equilíbrio é, contudo, apenas aparente. Com efeito, excluindo as transferências do Orçamento do Estado (OE) para o orçamento da Segurança Social - que consubstanciam o esforço financeiro do Estado relativo ao financiamento do RNCE, do RESSAA e da Acção Social - fica a descoberto a real situação do sistema: um crónico défice financeiro, agravado sobretudo desde o início dos anos 90.

¹ O saldo positivo referente ao ano de 1994 (50,5 milhões de contos) é motivado pelo volume de receitas de capital, em resultado de empréstimos contraídos, designadamente junto da Direcção-Geral do Tesouro (118 m.c.) e do FEFSS (10 m.c.).

3.1.1 - Evolução da despesa

Por razões que se prendem com o objecto de estudo do presente trabalho, são excluídas da análise as despesas e transferências de capital, concentrando a nossa atenção apenas e só na evolução da despesa corrente de Segurança Social e respectiva repartição por categorias.

Quadro 12
Despesa Corrente da Segurança Social por Categorias

Unidade: 10⁶ contos

Anos	Despesa Corrente						Total
	Acção Social	%	Administ.	%	Prestações Sociais	%	
1985	14,7	5,2	16,2	5,7	253,7	89,1	284,6
1986	19,6	5,2	19,5	5,3	332,1	89,5	371,1
1987	21,4	4,8	21,6	4,8	405,2	90,4	448,2
1988	24,4	4,7	24,9	4,7	474,9	90,6	524,2
1989	30,8	5,1	29,6	4,9	539,0	89,9	599,4
1990	40,7	5,4	35,5	4,7	675,4	89,9	751,8
1991	52,6	5,7	42,6	4,6	823,3	89,6	918,5
1992	61,4	5,7	46,1	4,3	968,2	90,0	1 075,7
1993	69,0	5,7	44,1	3,6	1 101,5	90,7	1 214,6
1994	73,7	5,6	44,9	3,4	1 206,1	91,0	1 324,7
1995*	87,5	6,0	59,3	4,0	1 320,9	90,0	1 467,7

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

** Dados provisórios*

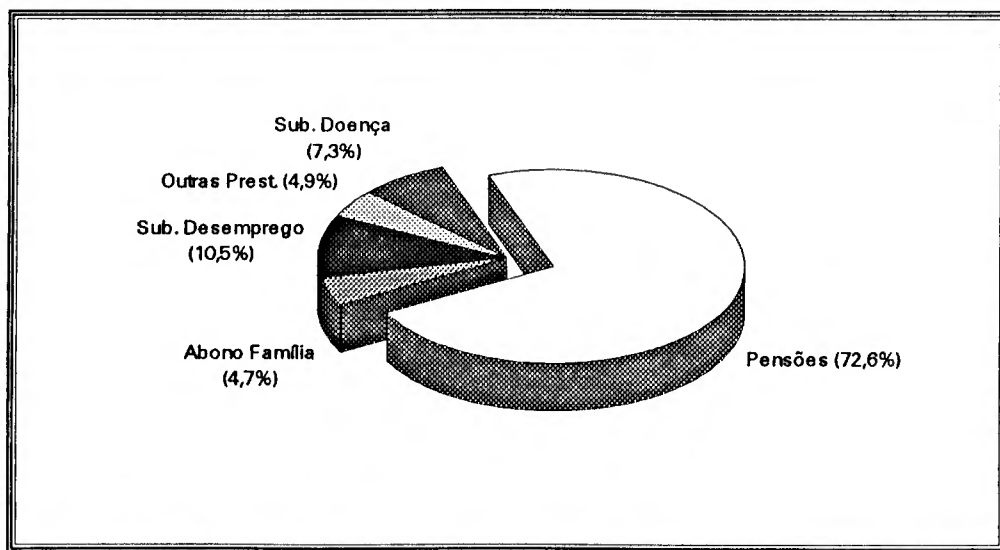
Assim, e de acordo com a leitura do quadro anterior, constata-se que o conjunto de prestações sociais é responsável pela quase totalidade da despesa corrente de Segurança Social (90% em 1995), enquanto as rubricas remanescentes - Acção Social e Administração - absorvem respectivamente 6% e 4% dos encargos. Em relação a esta última rubrica é de sublinhar o importante esforço de contenção, fruto de um trabalho de racionalização dos serviços, desenvolvido nos últimos anos.

O gráfico 1 dá-nos a conhecer, para o ano de 1995, a desagregação da despesa por prestações sociais, sendo de relevar os seguintes elementos:

- o elevado peso das pensões de reforma por motivo de invalidez, velhice e sobrevivência que, no seu conjunto, absorvem quase 73% dos mais de 1.300 milhões de contos afectos a prestações sociais, constituindo, assim, a principal fonte de encargos da Segurança Social;

- a importância não negligenciável e crescente das prestações de desemprego, fenómeno que reflecte a contracção da actividade económica ocorrida no início dos anos 90 e que resulta directamente do menor volume de emprego e, por consequência, do aumento substancial do número de activos sem qualquer ocupação profissional;
- o facto de os encargos com as restantes prestações, incluindo abono de família e subsídio de doença, serem responsáveis por menos de 17% da despesa global.

Gráfico 1
Desagregação da Despesa por Prestações Sociais (1995 - %)



Fonte: IGFSS (Dados provisórios)

A evolução da despesa processada com pensões nos últimos dez anos, em valor e em percentagem quer da despesa corrente de Segurança Social, quer das contribuições sociais, encontra-se patente no quadro 13.

Os primeiros comentários que os dados sugerem dizem respeito, por um lado, ao crescimento sistemático da despesa em todas as modalidades de reforma - velhice, invalidez e sobrevivência - e, por outro, à repartição dos encargos por essas mesmas modalidades, a qual está longe de ser homogênea. Com efeito, verifica-se que:

- os encargos com pensões de velhice não só têm vindo a aumentar continuamente em valor (quase 640 milhões de contos em 1995, contra apenas 115 m.c. em 1985), como a ver reforçado o seu peso no conjunto das prestações de reforma, absorvendo cerca de 2/3 da despesa total com pensões;

- as prestações de reforma por motivo de invalidez, responsáveis por 20% da verba processada com pensões em 1995, registam uma perda de importância relativa de quase dez pontos percentuais na última década, não obstante o crescimento nominal da despesa;
- o montante destinado ao pagamento de pensões de sobrevivência observou um crescimento nominal superior a 600%, correspondendo, em 1995, a 13,5% da despesa total com prestações de reforma, contra 10,8% dez anos antes.

Quadro 13
Despesa com Pensões⁽²⁾

Unidade: 10⁶ contos

Anos	Pensões por Modalidade							Em % da D. Corrente	Em % das Contribuições
	Velhice	%	Invalidez	%	Sobreviv.	%	Total		
1985	115,7	60,1	56,1	29,1	20,7	10,8	192,5	67,6	79,6
1986	157,9	62,1	67,2	27,1	26,6	10,8	247,2	66,6	67,1
1987	191,3	62,5	82,7	27,0	32,3	10,5	306,2	68,3	71,7
1988	225,2	61,8	99,9	27,4	39,2	10,8	364,3	69,5	69,9
1989	256,9	61,8	113,3	27,3	45,2	10,9	415,5	69,3	69,1
1990	331,9	62,9	135,3	25,7	60,3	11,4	527,5	70,2	72,7
1991	400,3	63,5	152,5	24,2	77,7	12,3	630,6	68,6	73,7
1992	465,9	64,1	167,9	23,1	93,2	12,8	727,0	67,6	75,9
1993	527,1	64,7	177,6	21,8	109,6	13,5	814,3	67,0	80,6
1994	580,8	65,6	182,9	20,7	121,1	13,7	884,8	66,8	82,6
1995*	638,3	66,5	191,4	20,0	129,6	13,5	959,3	65,7	83,4

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994) * Dados provisórios

É, pois, pacífica a conclusão de que a despesa afecta a pensões de reforma assume não apenas uma importância fundamental - absorve 2/3 da despesa corrente da Segurança Social - mas também crescente, uma vez que corresponde a quase 84% das contribuições sociais cobradas em 1995, contra menos de 70% em 1986, tendo quintuplicado de valor em termos nominais no período em análise.

No essencial, a evolução crescente da despesa com pensões é resultado da conjugação de três factores, sobre os quais concentraremos de imediato a nossa atenção: i) aumento do número de pensionistas; ii) valorização real das pensões; e iii) efeito “composição”.

² Inclui pensões, montantes provisórios de pensão, suplementos e complementos (suplemento de pensão a grande inválido, complemento por conjuge a cargo e outros complementos).

i) aumento da população pensionista

O universo de pensionistas abrangido pelo sistema de Segurança Social tem registado um crescimento ininterrupto, quase alcançando os 2,4 milhões de cidadãos em 1995. Para tal concorreu, na última década, o aumento de 215.000 reformados por motivo de sobrevivência e 280.000 por velhice. Em relação à modalidade de reforma por invalidez, ao invés, registou-se um decréscimo de quase 70.000 pensionistas⁽³⁾ (ver quadro 14).

Quadro 14
Pensionistas e Beneficiários Activos (31 de Dezembro)

Unidade: 10³ activos

Anos	Pensionistas				Beneficiários Activos ⁽⁴⁾ (C)	Rácio Geral C/B	Rácio Demográfico C/A
	Velhice (A)	Invalidez	Sobrevivência	Total (B)			
1985	1 177,5	463,3	300,1	1 940,9	3 590,4	1,85	3,05
1986	1 203,8	461,2	312,4	1 977,7	3 669,1	1,86	3,05
1987	1 242,2	468,2	326,9	2 037,3	3 784,8	1,86	3,05
1988	1 276,1	491,0	359,5	2 126,6	4 057,4	1,91	3,18
1989	1 300,3	499,9	377,7	2 177,9	4 070,3	1,87	3,13
1990	1 329,1	479,5	393,7	2 202,3	4 113,2	1,87	3,09
1991	1 353,1	461,5	415,8	2 230,3	3 917,8	1,76	2,90
1992	1 382,8	447,8	436,1	2 266,6	3 970,5	1,75	2,87
1993	1 416,2	428,6	469,9	2 314,7	3 872,9	1,67	2,73
1994	1 434,5	404,6	483,8	2 322,9	4025,5	1,73	2,81
1995*	1456,2	394,1	515,1	2365,4	4042,5	1,71	2,78

Fonte: IGFSS - Estatísticas da Segurança Social

* Dados provisórios

O crescimento da população reformada é ainda agravado pela acelerada degradação da relação beneficiários activos/pensionista que, como se sabe, está no cerne da solvabilidade dos sistemas de repartição: ao longo das últimas duas décadas este rácio passou de quase 14 activos por pensionista, em 1970, para uma situação em que menos de dois beneficiários contribuintes do sistema financiam a pensão de um reformado, em 1995, pondo em causa a sustentabilidade intergeracional⁽⁵⁾.

³ Ao menor número de reformados por motivo de invalidez não deverá ser alheia a implementação, em 1988, do Serviço de Verificação de Incapacidades Permanentes (SVIP).

⁴ Integra beneficiários activos do Regime Geral (inclui RESSAA) e do Regime de Seguro Social Voluntário.

⁵ Em boa verdade, a comparação estabelecida entre beneficiários activos - contribuintes do sistema - e a totalidade dos pensionistas não se afigura a mais correcta, uma vez que relaciona realidades distintas. Com efeito, o rácio beneficiários activos/pensionistas, se interpretado numa óptica demográfica, deverá comparar beneficiários activos apenas e só com pensionistas de velhice - e, nesse caso, o rácio é de 2,78 (ver quadro 14); se analisado numa lógica financeira, deverá relacionar os beneficiários activos do regime geral apenas

O aumento do número de pensionistas é não apenas fruto do envelhecimento demográfico, mas sobretudo do alargamento do âmbito de cobertura pessoal e material do sistema, operado na sequência da Revolução de Abril de 1974. Na verdade, o contingente de pensionistas tem registado desde 1970 um crescimento invariavelmente superior ao de beneficiários activos (ver quadro 15), tendo sido ao longo da década de 70, em particular na sua primeira metade, que ocorreu o maior crescimento de pensionistas «(...) à margem de estudos demográficos e de projecções económico-financeiras», nas palavras de Ilídio das Neves (1993a: 100).

Quadro 15
Beneficiários Activos e Pensionistas (Crescimento Percentual)

Anos	Beneficiários	Pensionistas
1970 - 1975	37,8	359,3
1975 - 1980	13,5	92,2
1980 - 1985	- 3,8	17,2
1985 - 1990	14,5	13,5
1990 - 1995	- 1,9	7,4

Fonte: IGFSS e Quadro 14

No quadro 16 encontra-se patente a evolução da população pensionista por regimes de Segurança Social. O Regime Geral (RG), que observou um acréscimo de 500.000 pensionistas no período em análise, integra não só a maioria dos reformados, com dois em cada três pensionistas, como vem reforçando a sua importância relativa. O Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) regista desde 1993 uma diminuição, ainda não muito significativa, do seu contingente de pensionistas, o qual, todavia, continua a manter-se acima dos 500.000. Finalmente, o Regime Não Contributivo e Equiparados (RNCE), que compreende os restantes pensionistas (cerca de 6% do total), verifica uma quebra de 50% do seu contingente nos últimos 10 anos⁽⁶⁾.

com os pensionistas do mesmo regime, já que, ao contrário dos restantes, apenas este dispõe de financiamento próprio - e, neste caso, o rácio é de 2,44 (ver quadro 16). Em ambos os casos, porém, a tendência é para a deterioração do rácio. Para mais desenvolvimentos sobre esta questão, veja-se Ilídio das Neves (1993b: 15-6).

⁶ A redução continuada do número de pensionistas do RNCE e, mais recentemente, do RESSAA, prende-se com a circunstância de ambos os regimes constituírem grupos fechados (ou quase) de reformados, sem beneficiários activos sujeitos a contribuições. Por esse facto, e por força dos óbitos que vão ocorrendo, à medida que o sistema amadurece diminuem todos os anos os respectivos contingentes de pensionistas, o que ilustra o carácter progressivamente residual daqueles regimes.

Quadro 16
Evolução da População Pensionista por Regimes

Unidade: 10³ pensionistas

Anos	Regimes							Beneficiários	Rácio
	RG	%	RESSAA	%	RNCE	%	Total	Activos (RG)	Financeiro
1985	1 152,1	59,3	497,0	25,6	293,0	15,1	1 942,1	3 081,4	2,67
1986	1 198,3	60,6	506,0	25,6	273,0	13,8	1 977,3	3 117,2	2,60
1987	1 255,1	61,6	525,0	25,8	256,0	12,6	2 036,1	3 784,8	3,00
1988	1 325,8	62,3	560,0	26,3	241,0	11,3	2 126,8	4 057,4	3,06
1989	1 377,3	63,3	577,0	26,5	223,0	10,2	2 177,3	4 067,8	2,95
1990	1 413,6	64,2	582,0	26,4	207,0	9,4	2 202,6	4 109,4	2,91
1991	1 454,5	65,2	583,6	26,2	192,2	8,6	2 230,3	3 913,3	2,69
1992	1 498,9	66,1	584,9	25,8	182,9	8,1	2 266,7	3 964,8	2,65
1993	1 558,0	67,3	586,0	25,3	170,0	7,4	2 314,9	3 866,2	2,48
1994	1 574,1	67,8	585,6	25,2	163,2	7,0	2 322,9	4 018,6	2,55
1995*	1 650,3	69,8	566,9	24,0	148,2	6,2	2 365,4	4 035,0	2,44

Fonte: IGFSS - Estatísticas da Segurança Social

** Dados provisórios*

O quadro 17 evidencia quantitativamente, com referência a 1995, a desagregação da população pensionista por modalidades e regimes de Segurança Social, sendo de destacar os mais de 900.000 pensionistas por velhice do regime geral.

Quadro 17
Pensionistas de Sobrevivência, Invalidez e Velhice por Regimes (1995)

Unidade: 10³ pensionistas

Regimes/Modalidades	Sobrevivência	Invalidez	Velhice	Total
Regime Geral	424,1	289,9	936,3	1 650,3
Regime Especial das Actividades Agrícolas	87,1	52,9	426,9	566,9
Regime Não Contributivo e Equiparados	3,9	51,3	92,9	148,2
Total	515,1	394,1	1 456,2	2 365,4

Fonte: IGFSS (Dados provisórios)

No tocante à despesa com pensões por regimes de Segurança Social, expressa no quadro seguinte, a análise é em tudo semelhante: mais de 3/4 dos quase 960 milhões de contos processados em 1995 a título de prestações de reforma respeitam a pensões atribuídas no âmbito do RG, que vem reforçando o seu peso no conjunto das pensões, contra 16,8% e 5,7%, respectivamente dos RESSAA e RNCE, regimes que observam uma desaceleração do crescimento das despesas e, por consequência, uma diminuição, lenta mas continuada, da sua importância relativa no montante total de pensões pagas.

Quadro 18
Evolução da Despesa com Pensões por Regimes

Unidade: 10⁶ contos

Anos	RG	%	RESSAA	%	RNCE	%	Total
1985	137,7	71,5	35,1	18,2	19,7	10,2	192,5
1986	176,1	71,2	47,1	19,1	24,0	9,7	247,2
1987	216,3	70,6	60,6	19,8	29,3	9,6	306,2
1988	260,6	71,5	72,0	19,8	31,7	8,7	364,3
1989	302,4	72,8	79,8	19,2	33,3	8,0	415,5
1990	388,6	73,7	100,6	19,1	38,3	7,2	527,5
1991	468,3	74,3	120,7	19,1	41,6	6,6	630,6
1992	543,9	74,8	136,6	18,8	46,4	6,4	727,0
1993	614,1	75,4	148,1	18,2	52,1	6,4	814,3
1994	679,6	76,8	151,5	17,1	53,7	6,1	884,8
1995*	743,9	77,5	160,9	16,8	54,5	5,7	959,3

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

* Dados provisórios

Constituindo o RG, por um lado, o mais importante regime de Segurança Social e, por outro, o principal objecto de análise deste trabalho, importa ainda conhecer, em relação a este regime, a evolução e desagregação quer das pensões quer dos pensionistas por modalidade de pensão (ver quadro 19).

Quadro 19
Regime Geral - Evolução dos Pensionistas e das Pensões por Modalidades

Unidade: 10⁶ contos e 10³ pensionistas

Anos	Pensionistas							Pensões ⁽⁷⁾						
	Velhice	%	Invalidez	%	Sobrev.	%	Total	Velhice	%	Invalidez	%	Sobrev.	%	Total
1985	561,2	48,7	311,2	27,0	279,7	24,3	1 152,1	74,6	54,7	42,1	30,9	19,6	14,4	136,3
1986	594,5	49,6	313,2	26,1	290,6	24,3	1 198,3	97,8	56,1	51,6	29,6	25,1	14,4	174,5
1987	634,5	50,6	318,3	25,4	302,3	24,1	1 255,1	121,2	56,5	63,0	29,4	30,4	14,2	214,6
1988	672,4	50,7	334,3	25,2	319,1	24,1	1 325,8	145,5	56,3	76,4	29,5	36,7	14,2	258,6
1989	705,3	51,2	341,5	24,8	330,5	24,0	1 377,3	170,4	56,9	87,0	29,0	42,3	14,1	299,7
1990	744,1	52,6	328,8	23,3	340,7	24,1	1 413,6	225,3	58,4	104,4	27,1	55,8	14,5	385,5
1991	779,7	53,6	318,5	21,9	356,3	24,5	1 454,5	277,3	59,3	119,0	25,5	71,2	15,2	467,5
1992	818,2	54,6	310,9	20,7	369,8	24,7	1 498,9	326,3	60,0	132,5	24,4	85,1	15,6	543,9
1993	864,2	55,5	304,3	19,5	389,6	25,0	1 558,0	374,1	60,9	142,2	23,2	97,8	15,9	614,1
1994	884,9	56,2	291,2	18,5	398,0	25,3	1 574,1	422,0	62,1	149,1	21,9	108,5	16,0	679,6
1995*	936,6	56,7	289,9	17,6	424,1	25,7	1 650,3	470,6	63,3	157,9	21,2	115,5	15,5	743,9

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

* Dados provisórios

⁷ Inclui pensões, montantes provisórios de pensão, suplementos e complementos do Regime Geral (inclui Regimes Especiais e Complementares - ferroviários, portuários, STCP e outros - e Regime de Doenças Profissionais).

O crescente número de pensionistas do regime geral, assim como do montante de pensões anualmente pagas no âmbito deste regime de Segurança Social, é motivado pelo aumento dos pensionistas de sobrevivência e velhice - sobretudo de velhice -, os quais absorvem, em conjunto, quase 80% da verba processada em 1995 a título de prestações de reforma. Em contrapartida, observa-se uma ligeira diminuição de pensionistas por invalidez (cerca de 20.000 entre 1985 e 1995), evolução essa responsável pelo menor peso da importância afecta ao pagamento de pensões de invalidez (pouco mais de 20%).

Igualmente importante é o conhecimento da estrutura de distribuição dos beneficiários activos da Segurança Social, não apenas por sexo mas, sobretudo, por escalão etário, porquanto esta nos permite antecipar o número provável de novos pensionistas por velhice nos próximos anos (ver quadro 20).

Quadro 20
Beneficiários Activos por Sexo e Grupo Etário - Regime Geral (1994)

Escalão Etário	Masculino	Feminino	Total	%
Até 15 anos	212	233	445	0,01
Entre 15 e 19	106 264	82 081	188 345	4,69
Entre 20 e 24	256 199	234 180	499 379	12,43
Entre 25 e 29	295 834	268 230	564 064	14,04
Entre 30 e 34	283 812	248 782	532 594	13,25
Entre 35 e 39	261 770	221 181	482 951	12,02
Entre 40 e 44	241 015	194 956	435 971	10,85
Entre 45 e 49	231 650	178 899	410 549	10,22
Entre 50 e 54	187 215	149 109	336 324	8,37
Entre 55 e 59	166 832	139 377	306 009	7,61
Entre 60 e 64	117 116	79 071	196 187	4,88
Entre 65 e 69	26 828	16 666	43 494	1,08
Mais de 69 anos	8 915	4 753	13 668	0,34
Idade Ignorada	5 057	3 563	8 620	0,21
Total	2 197 519	1 821 081	4 018 600	100,00

Fonte: IGFSS (Dados provisórios)

Da leitura dos dados disponíveis referentes a 1994, conclui-se que ascendem a mais de 550.000 os beneficiários activos com idade superior a 55 anos, pelo que o contingente de pensionistas deverá, em princípio, registar um crescimento de meio milhão no decurso da próxima década.

ii) valorização real das pensões

A valorização das pensões em termos reais constitui igualmente um dos motivos que está na origem do agravamento da despesa com prestações de reforma. Os quadros seguintes, que expressam a evolução das pensões mínimas de invalidez e velhice por regimes de Segurança Social, assim como a progressão anual da pensão média de invalidez e velhice do regime geral, atestam-no de forma inquestionável.

Quadro 21
Pensões Mínimas de Invalidez e Velhice por Regimes (até Novembro)

Unidade: contos

	1985	1986 ⁸	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
R. Geral	5,5	6,9	11,5	13,0	14,6	17,0	20,0	22,8	24,7	26,2	27,6
(em % do smn)	28,7%	30,7%	45,6%	47,8%	48,7%	48,6%	49,9%	51,2%	52,1%	53,1%	53,1%
RESSAA	4,7	5,9	8,5	9,6	10,7	12,3	14,4	16,3	17,6	18,6	19,6
RNCE	4,5	5,7	7,5	8,6	9,7	11,2	13,0	14,6	15,7	16,6	17,5

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

Assim, enquanto a pensão mínima do regime geral representava, em 1985, menos de 30% do salário mínimo nacional (smn), em 1995 corresponde já a mais de 50% do valor do smn. Por seu turno, a pensão média de invalidez e velhice de regime geral tem registado um crescimento nominal quase sempre superior à taxa de inflação verificada, fruto de uma política de rendimentos deliberada de valorização real das pensões, por um lado, e da crescente maturidade do sistema de Segurança Social, por outro.

Quadro 22
Pensões Médias de Invalidez e Velhice - Regime Geral

Unidade: escudos

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ⁽⁹⁾	1991	1992	1993	1994	1995*
Pensão Média	10.780\$	13.100\$	15.480\$	17.650\$	19.960\$	25.140\$	29.600\$	32.240\$	36.650\$	39.215\$	42.090\$
Δ%	19,5	21,5	18,2	14,0	13,1	25,9	17,8	8,9	13,7	7,0	7,3
Tx. Inflação	19,3	11,7	9,4	9,7	12,6	13,4	11,4	8,9	6,6	5,2	4,5

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

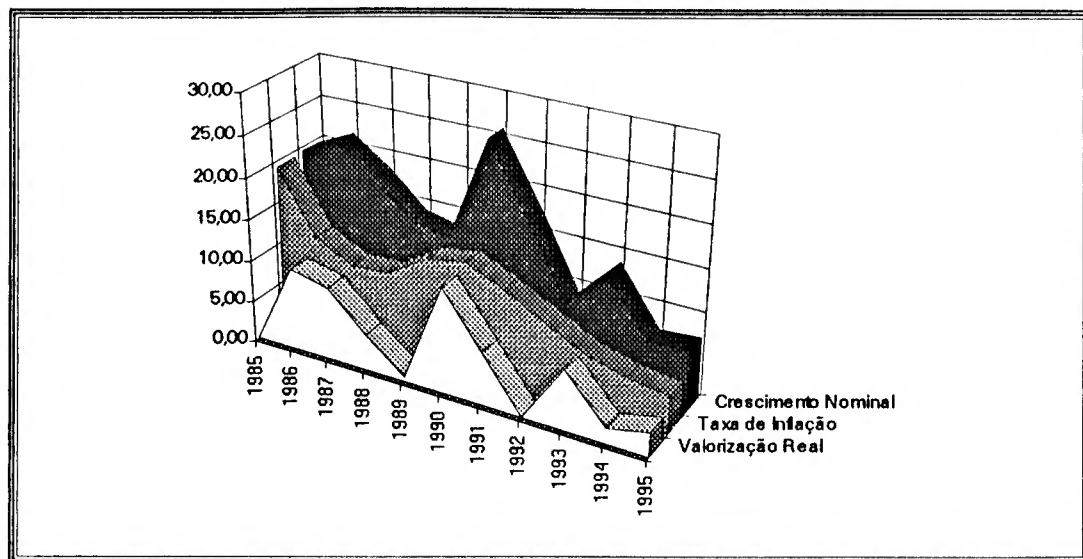
* Dados provisórios

⁸ No ano de 1986 houve ainda lugar a uma segunda actualização que fixou as pensões de reforma em 10, 7,5 e 6,5 contos, respectivamente.

⁹ Em 1990 o crescimento da pensão média ascendeu a 25,9% em consequência da introdução, nesse ano, da 14ª prestação de reforma.

Sendo uma evidência o reduzido nível das pensões mínimas e médias de reforma, não é menos verdade que estas têm sido objecto de actualizações nominais superiores ao crescimento médio anual dos preços (IPC), o que se tem traduzido numa valorização real das prestações de reforma, ou seja, em ganhos de poder de compra por parte da população de reformados (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Crescimento Anual das Pensões (%)



Fonte: Quadro 19

iii) efeito “composição”

Por efeito “composição” entende-se a crescente maturidade do sistema de Segurança Social. Ou seja, em consequência do aumento da base de cálculo das pensões (remunerações mais elevadas) e de carreiras contributivas mais longas, os novos pensionistas tendem a auferir, em cada ano, pensões médias de valor superior às daqueles que, por morte ou qualquer outro motivo, vão abandonando o sistema. Trata-se, aliás, de um efeito que confere ao sistema «uma tendência estrutural de crescimento da despesa com pensões» e que resulta, em certa medida, do baixo valor médio das mesmas (cf. Banco de Portugal, 1995: 105).

Com efeito, um dos aspectos que caracteriza o sistema de Segurança Social português é precisamente o reduzido nível médio da generalidade das prestações e, muito em particular, das pensões de reforma: cerca de 70% dos pensionistas por

invalidez e velhice do regime geral auferem pensões inferiores a 30.000\$⁽¹⁰⁾; nove em cada dez não recebe mensalmente mais de 50.000\$; e em cada centena de reformados adquiriram o direito a pensões de valor pecuniário superior a 100.000\$ apenas 3,6 pensionistas (ver quadro 23)⁽¹¹⁾.

Quadro 23
Pensionistas de Invalidez e Velhice do Regime Geral por Escalão de Pensão

Escalão	Invalidez (%)	Velhice (%)
< 30.000\$	72,5	66,6
30.001\$ a 50.000\$	16,2	21,7
50.001\$ a 100.000\$	7,7	8,1
> 100.000\$	3,6	3,6
Total	100,0	100,0

Fonte: IGFSS (Dados provisórios referentes a Dezembro de 1995)

O baixo valor das pensões de reforma é uma realidade que se prende com os valores de salários registados em nome dos beneficiários e, sobretudo, com a curta duração das carreiras contributivas dos actuais pensionistas, patente no quadro 24⁽¹²⁾.

Quadro 24
Carreiras Contributivas Médias - Regime Geral e RESSAA

Pensionistas	1992	1993	1994	1995
Regime Geral				
Velhice	13,8	14,1	14,7	15,1
Invalidez	15,8	16,0	16,2	16,3
Velhice + Invalidez	14,3	14,6	15,1	15,4
RESSAA				
Velhice	3,0	3,4	3,7	3,9
Invalidez	3,7	4,0	4,1	4,2
Velhice + Invalidez	3,1	3,4	3,7	3,9

Fonte: IGFSS (Dados provisórios)

¹⁰ Para estes valores muito concorre o facto de 48,5% e 51,5% dos pensionistas de velhice e invalidez auferirem exactamente a pensão mínima no montante de 29.000\$00, actualizada em Dezembro de 1995.

¹¹ Para dar uma ideia mais precisa da exiguidade das prestações de reforma atribuídas em Portugal, basta referir que o valor médio das pensões de velhice em percentagem do PIB *per capita* era, em 1991, o mais baixo da UE, apenas 42,1%, contra 78% na Grécia, 77,6% em Itália, 76,4% na Holanda e uma média não ponderada superior a 60% na UE. Um outro indicador, dado pela pensão social de velhice e invalidez em percentagem do PIB *per capita*, assume entre nós o valor de 21%, percentagem inferior a todos os restantes Estados-membros da UE com excepção da Grécia (cf. Comissão CE, 1994b: 45-5 e 62).

¹² A existência de baixas pensões pode também ocorrer em casos de beneficiários com carreiras contributivas longas, seja devido à utilização de salários convencionais (ex.: domésticas e trabalhadores independentes), seja porque a anterior fórmula de cálculo das pensões não contemplava a actualização monetária dos salários nominais declarados à Segurança Social.

Da leitura deste resulta que os actuais pensionistas de velhice e invalidez do regime geral apresentam uma carreira contributiva que, em média, ronda os 15 anos, enquanto os pensionistas do RESSAA contribuíram para a Segurança Social durante um período médio inferior a 4 anos.

Acresce que, em 1995, apenas 14% dos pensionistas de velhice e invalidez do regime geral apresentam uma carreira contributiva superior a 30 anos, enquanto 71,5% contribuiu para a Segurança Social durante um período inferior a 20 anos. Por outro lado, 2 em cada 3 dos actuais pensionistas apresentam uma carreira contributiva inferior a 15 anos e quase 50% dos reformados tem menos de 10 anos de esforço contributivo.

Quadro 25
Pensionistas de Invalidez e Velhice do Regime Geral
por Anos Cívicos com entrada de Contribuições (1995)

Classe de Anos	Invalidez	%	Velhice	%	Total (V + I)	%
0 a 5	32 756	11,3	203 433	21,7	236 189	19,3
6 a 10	72 008	24,8	239 073	25,5	311 081	25,4
11 a 15	54 927	18,9	139 167	14,9	194 094	15,8
16 a 20	41 156	14,2	93 807	10,0	134 963	11,0
21 a 25	31 783	11,0	68 009	7,3	99 792	8,1
26 a 30	22 558	7,8	55 870	6,0	78 428	6,4
31 a 35	17 739	6,1	50 854	5,4	68 593	5,6
> 35	16 956	5,9	86 106	9,2	103 062	8,4
Total	289 883	100,0	936 319	100,0	1 226 202	100,0

Fonte: IGFSS (Dados provisórios)

A reduzida duração média das carreiras contributivas dos actuais pensionistas é, em parte, explicada pelo tardio alargamento do âmbito de cobertura pessoal do sistema de Segurança Social. No entanto, a situação está a alterar-se e com o decorrer do tempo perspectiva-se um aumento significativo na duração média das carreiras contributivas dos novos reformados, começando a ser cada vez mais frequente encontrar-se quem tenha adquirido o direito a auferir a pensão plena, em consequência de períodos contributivos completos, alguns dos quais mesmo acima dos 40 anos. A chegada do sistema à maturidade não deixará, por certo, de exercer a partir dos primeiros anos do próximo milénio uma acentuada pressão sobre a despesa social, em resultado do aumento dos encargos financeiros com as pensões dos futuros reformados.

3.1.2 - Evolução da receita

À semelhança do tratamento conferido às despesas, o quadro seguinte apresenta a evolução das principais fontes de receita do sistema de Segurança Social, permitindo avaliar o seu peso relativo e performance no período 1985-95.

Quadro 26
Evolução das Principais Receitas da Segurança Social

Unidade: 10⁶ contos

Ano	Contribuições Sociais			Transferências do OE			Receita Total
	Valor	Variação Anual %	Em % da Receita	Valor	Variação Anual %	Em % da Receita	
1985	241,9	23,5	79,2	30,1		9,9	305,3
1986	368,2	52,2	80,4	38,8	28,9	8,5	457,9
1987	427,2	16,0	82,9	34,9	-10,1	6,8	515,1
1988	520,8	21,9	82,3	43,7	25,2	6,9	633,1
1989	601,0	15,4	81,2	47,5	8,7	6,4	739,8
1990	725,4	20,7	85,3	53,5	12,6	6,3	850,4
1991	855,4	17,9	84,5	69,8	30,5	6,9	1012,3
1992	958,2	12,0	78,2	76,8	10,0	6,3	1225,7
1993	1 010,9	5,5	69,5	206,5	168,9	14,2	1455,1
1994	1 071,7	6,0	69,1	214,4	3,8	13,8	1550,3
1995*	1 224,9	14,3	72,2	166,2	- 23,0	9,8	1 697,7

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994)

* Dados provisórios (inclui 74,9 milhões de contos de cessão de créditos à DGT)

As contribuições sociais constituem a principal fonte de financiamento da Segurança Social, representando, em 1995, mais de 70% da estrutura de receitas. Constata-se, todavia, que as contribuições arrecadadas em cada ano têm vindo a perder importância relativa no total de receitas do sistema, devido, por um lado, ao aumento das transferências públicas e, por outro, ao abrandamento do ritmo de crescimento das próprias contribuições, reflexo da conjuntura económica recessiva dos últimos anos que afectou o nível de emprego e a massa salarial, para além de agravar o montante de contribuições em dívida⁽¹³⁾ (ver gráfico 4).

Quanto à origem das contribuições, tem-se mantido praticamente constante a repartição entre cotizações pagas por trabalhadores e contribuições a cargo das entidades empregadoras, respectivamente 1/3 e 2/3 (ver quadro 27).

¹³ Tenha-se presente que, excluindo a cessão de créditos à DGT, na importância de 74,9 milhões de contos, o valor das contribuições cobradas em 1995 ascendeu a 1.150 m.c., o que constitui um crescimento nominal de apenas 7,3% face a 1994.

Quadro 27

Contribuições Sociais por Origem

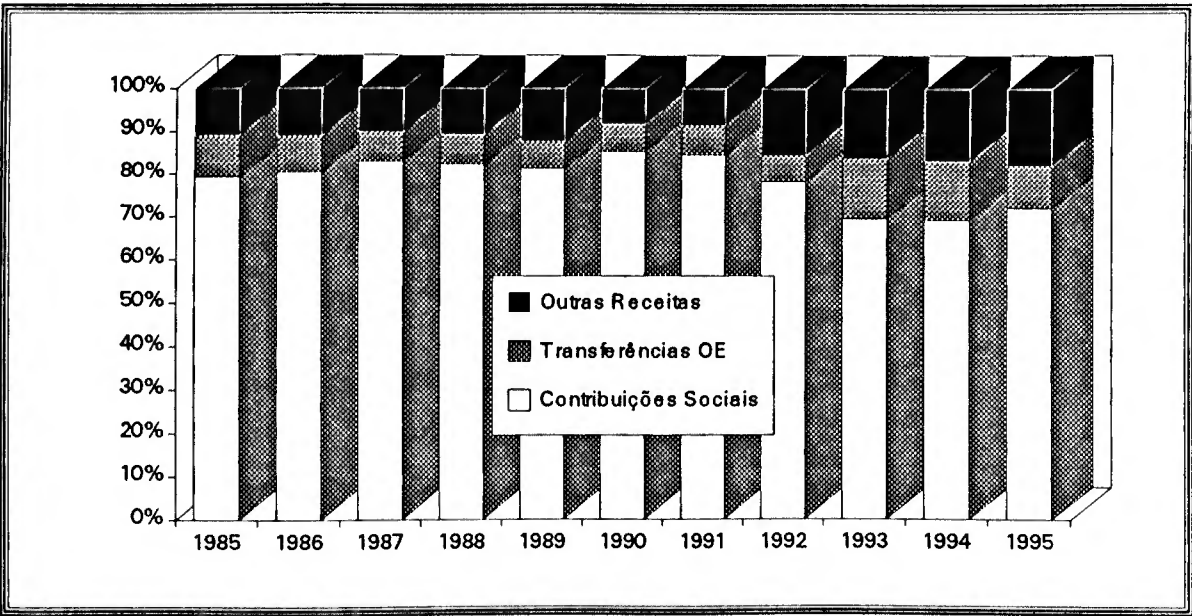
Unidade: 10 ⁶ contos					
Contribuições Sociais					
Anos	Patronais	%	Beneficiários	%	Total
1985	165,0	70,5	69,2	29,5	234,2
1986	264,2	74,0	93,0	26,0	357,2
1987	290,5	68,0	136,6	32,0	427,1
1988	343,7	66,0	177,1	34,0	520,8
1989	394,8	65,7	206,2	34,3	601,0
1990	477,1	65,8	248,3	34,2	725,4
1991	563,0	65,8	292,4	34,2	855,4
1992	629,7	65,7	328,5	34,3	958,2
1993	665,5	65,8	345,4	34,2	1 010,9
1994	693,3	64,7	378,4	35,3	1 071,7
1995	n.d.	-	n.d.	-	1 224,9

Fonte: IGFSS - Anuários Estatísticos da Segurança Social n.d.: não disponível

A segunda maior fonte de receitas da Segurança Social são as transferências públicas provenientes do OE. As participações do Estado ascenderam a 166,2 milhões de contos em 1995, tendo registado um crescimento significativo em 1993 e 1994. Este aumento foi motivado pela necessidade de financiar os encargos com o RNCE, o RESSAA e a Acção Social, face ao tendencialmente decrescente saldo superavitário do regime geral.

Gráfico 4

Importância Relativa das Principais Receitas da Segurança Social



Fonte: Quadro 26

A receita total do sistema poderia, no entanto, ter ascendido em cada ano a montantes bem mais elevados, não fosse a ocorrência de dois fenómenos com importantes responsabilidades na deterioração financeira das contas da Segurança Social: i) agravamento das contribuições sociais em dívida; e ii) incumprimento por parte do Estado do disposto na Lei de Bases da Segurança Social.

i) contribuições sociais em dívida

Os elementos estatísticos constantes no quadro 28 permitem avaliar a evolução das contribuições em dívida à Segurança Social.

Ascendendo em 1995 a cerca de 425 milhões de contos, contra apenas 116,4 m.c. dez anos antes, a dívida das empresas tem vindo a crescer ininterruptamente, quase quadruplicando de valor ao longo da última década. Acresce que, quando medida em percentagem das contribuições sociais arrecadadas em cada ano, verifica-se que a dívida acumulada tem vindo a registar um certo agravamento (36,9% em 1995, contra 26,9% em 1991)⁽¹⁴⁾.

Quadro 28
Evolução das Contribuições Sociais em Dívida (31 de Dezembro)

Unidade: 10 ⁶ contos											
Anos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Contribuições em Dívida	116,4	137,8	173,9	170,8	184,1	203,5	229,8	266,8	328,2	377,3	425,0
Variação Anual (%)	25,3	18,4	26,2	-1,8	7,8	10,5	12,9	16,1	23,0	15,0	12,6
Em percentagem das contribuições cobradas	48,1	37,4	40,7	32,8	30,6	28,1	26,9	27,8	32,5	35,2	36,9

Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1985 a 1994) * Dados provisórios

O não cumprimento das obrigações sociais por parte de um significativo número de organizações empresariais fica a dever-se sobretudo a dificuldades de ordem económico-financeira, reflexo da recessão internacional do início dos anos 90. São sobretudo empresas industriais as entidades empregadoras em falta.

¹⁴ Parte desta dívida deverá ser, contudo, incobrável. A prova-lo está o facto de no âmbito do diploma que veio flexibilizar a regularização de dívidas acumuladas ao fisco e à Segurança Social até 31 de Dezembro de 1994 (Decreto-Lei nº 225/94, de 5 de Setembro) permitindo o pagamento excepcional em prestações, existir apenas acordo de pagamento referente a 93,5 milhões de contos, ou seja, 26% das contribuições em atraso - valor apurado até 31 de Maio de 1995 (cf. Eduardo Catroga, 1995: 242).

ii) incumprimento da Lei de Bases

Tal como já foi referido anteriormente, o regime geral de Segurança Social é financiado por contribuições sociais, ao contrário dos restantes sistemas cujos encargos são, no todo ou em parte, suportados por receita fiscal (impostos).

Ora, conforme estipula a Lei de Bases da Segurança Social, compete ao Estado financiar através de transferências do OE para o orçamento da Segurança Social⁽¹⁵⁾:

- o fundamental dos encargos com a Acção Social⁽¹⁶⁾;
- a totalidade da despesa com o Regime Não Contributivo - que integra o regime transitório dos rurais e o regime da pensão social - e Equiparados, isto é, regimes ditos fracamente contributivos como, p. ex., o regime especial dos ferroviários (embora a Lei de Bases seja omissa no que respeita ao RESSAA, parece-nos ser aqui que o financiamento deste regime melhor se enquadra);
- e os respectivos encargos administrativos.

Sucedem, porém, que o Estado não tem cumprido integralmente este disposto legal, registando-se desde a entrada em vigor do referido diploma, em 1984, uma crónica e ininterrupta insuficiência de transferência de verbas do OE para a Segurança Social. Com efeito, mediante a leitura do quadro seguinte podemos constatar que, com excepção dos anos de 1993 e 1994, as transferências públicas nunca chegaram a cobrir 50% da despesa com Acção Social, RNCE e RESSAA.

Caso tivesse cumprido os preceitos legalmente consagrados, o Estado teria transferido para a Segurança Social, no período 1984-1995, a importância de 2.098,5 milhões de contos a preços correntes de cada ano, em vez dos 1.012,8 m.c. que efectivamente transferiu. O sistema encontra-se, assim, descapitalizado em

¹⁵ Cf. Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, art.º 54.º (financiamento do regime não contributivo), art.º 55.º (financiamento da acção social) e art.º 56.º (financiamento das despesas de administração e outras despesas comuns).

¹⁶ De notar, todavia, que no respeitante ao financiamento da Acção Social o legislador não terá sido particularmente feliz na redacção do seu articulado. Com efeito, determina o n.º 1 do citado art.º 55.º que «a acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado». Ora, de acordo com esclarecimento verbal prestado pelo Dr. Vieira de Castro (secretário de Estado da Segurança Social no período 1991-94), o entendimento que aparentemente foi dado pela tutela ao advérbio de modo “fundamentalmente” vai no sentido de “maioritariamente”, cuja tradução numérica tem correspondido, segundo aquele ex-governante, a apenas 51% (!). Mais recentemente, porém, o IGFSS, através da *Conta da Segurança Social - 1993*, veio aludir a uma comparticipação de 60%.

cerca de 1.085,7 m.c., verba que actualizada monetariamente equivaleria, à data de 31 de Dezembro de 1995, a cerca de 1.615 milhões de contos (ver quadro 29).

Se a esta importância adicionarmos ainda o valor das contribuições sociais em dívida por parte das empresas (425 m.c.), facilmente concluímos que a Segurança Social é credora de mais de 2.000 milhões de contos, montante este superior a dois anos de encargos com pensões.

Em consequência deste facto, tem cabido ao regime contributivo suportar os défices dos esquemas não contributivos e o fundamental da despesa com a Acção Social⁽¹⁷⁾. A circunstância de as transferências do OE não constituírem a única fonte de financiamento destes regimes e de os respectivos encargos terem vindo a ser suportados, em parte, com recurso a contribuições sociais do regime geral está, aliás, na origem de uma dupla perversão do sistema:

- em primeiro lugar, o Estado ao não assegurar o financiamento através de impostos - em resultado da tributação global dos rendimentos do trabalho, do capital e outros - mas sim por cotizações sociais sobre os rendimentos do trabalho, dá azo a que o esforço de solidariedade recaia integralmente sobre empregadores e trabalhadores do regime geral de Segurança Social, quando este deveria ser da responsabilidade da colectividade no seu todo;
- em segundo lugar, ao não ter transferido a importância a que por Lei está obrigado, o Estado tem, na prática, inviabilizado a capitalização financeira do sistema de Segurança Social, já que, por um lado, as verbas em dívida, actualizadas monetariamente e capitalizadas, permitiriam gerar um volume de rendimentos que dotaria o sistema de maior liquidez e, por outro, possibilitaria o pagamento de pensões de reforma e prestações sociais mais elevadas⁽¹⁸⁾.

¹⁷ Salter Cid, ex-secretário de Estado da Segurança Social, em entrevista ao programa "O seu Dinheiro" transmitido pela TV2 em Novembro de 1994, admitiu publicamente o incumprimento do Estado nesta matéria, alegando, como justificação, o facto do regime geral ser superavitário (!). Em Maio de 1995, o mesmo ex-governante declarava, numa conferência organizada pela APEC, estimar-se em 2.000 milhões de contos a dívida acumulada do Estado à Segurança Social motivada pelo não cumprimento integral da Lei de Bases, reconhecendo que «só em 1994 e provavelmente em 1995 essa lei será integralmente cumprida» mas que «no futuro, se tal se tornar necessário, o OE transferirá verbas superiores ao fixado na lei para o reequilíbrio do Orçamento da Segurança Social» (cf. Salter Cid, 1995: 29).

¹⁸ O próprio ex-titular da secretaria de Estado da Segurança Social afirmou publicamente que, caso o Estado tivesse cumprido o disposto na Lei de Bases, «(...) a Segurança Social tinha uma situação folgadíssima, pois poderia capitalizar somas importantes» (cf. Salter Cid em entrevista ao *Diário de Notícias*, edição de 31 de Outubro de 1994).

Quadro 29
Lei de Bases da Segurança Social
Transferências do OE: financiamento da Acção Social, RNCE, REF e RESSAA

Unidade: 10⁶ contos

Ano	Transferência segundo a Lei de Bases da Segurança Social ¹					Transferência do OE ⁴ (b)	Transferência em Dívida (a-b)	Dívida Acumulada	Dívida Acumul. e Actualizada (Deflactor: IPC)
	RNCE	RESSAA ²	Reg. Especial Ferrovíários	Acção Social 100%	60%	Total ³ (a)			
1984	18,9	34,0		12,0	7,2	60,1	30,5	29,6	29,6
1985	21,0	38,1	4,8	15,3	9,2	73,1	30,1	43,0	78,3
1986	25,5	50,3	6,0	20,7	12,4	94,2	38,8	55,4	142,9
1987	31,1	63,7	6,9	22,4	13,4	115,1	34,9	80,2	236,5
1988	34,2	76,5	7,7	25,6	15,4	133,8	43,7	90,1	349,6
1989	35,6	85,0	8,3	32,3	19,4	148,3	47,5	100,8	494,4
1990	40,9	106,8	10,5	42,7	25,6	183,8	53,5	130,3	690,9
1991	44,7	127,9	11,1	55,1	33,1	216,8	69,8	147,0	916,7
1992	49,6	144,4	12,2	64,1	38,5	244,7	76,8	167,9	1 166,1
1993	55,3	154,6	12,9	71,6	43,0	265,8	206,5	59,3	1 301,2
1994	56,7	157,2	12,7	76,3	45,8	272,4	214,4	58,0	1 426,8
1995*	58,4	166,9	12,7	87,5	52,5	290,5	166,3	124,2	1 615,2

*Fonte: IGFSS - Contas da Segurança Social (1984 a 1994) * Dados provisórios*

¹ Os montantes indicados incluem as despesas de Administração imputadas a cada regime, nos termos do artº 56º da Lei de Bases.

² Entre 1984 e 1986 o RESSAA apresentou receitas de 1,1, 3,5 e 5,9 milhões de contos, respectivamente. Face à indefinição legal em matéria de fontes de financiamento deste regime, mas tendo em consideração a sua natureza essencialmente não contributiva ou fracamente contributiva, entendeu-se, para efeito de cálculo da dívida do Estado à Segurança Social, que as responsabilidades públicas em matéria de financiamento ascendem a 100% dos encargos com este regime especial.

³ No tocante à despesa com Acção Social, considerou-se, como hipótese de trabalho, um financiamento de 60%. Esta percentagem decorre da interpretação, por parte da tutela, do nº1 do artº 55º da LB que diz que as despesas com Acção Social deverão ser financiadas *fundamentalmente* por transferências do OE.

⁴ Inclui as transferências anuais para cobertura do défice do regime especial dos ferroviários (Base LIII do Decreto-Lei nº 104/73, de 13 Março). Não inclui a transferência de 1,422 milhões de contos, efectuada em 1994, correspondente à comparticipação do Estado na indemnização por cessação do contrato de trabalho dos Despachantes Oficiais (artº 9º do Decreto-Lei nº 25/93, de 5 de Fevereiro).

3.2 - O Desequilíbrio Financeiro da Segurança Social

A degradação financeira das Contas da Segurança Social é explicada fundamentalmente pelo diferencial de crescimento entre as contribuições e as despesas com prestações sociais.

Com efeito, enquanto as contribuições sociais viram aumentado o seu peso no PIB_{pm} ao longo da última década em 1,3% (passando de 6,04% em 1985 para 7,35% em 1994), quer as despesas correntes, quer as prestações sociais registaram um crescimento de quase 2% no mesmo período de tempo (subindo de 7,1% e 6,33% para 9,08% e 8,27% do produto, respectivamente). Acresce que desde 1992 as contribuições arrecadadas deixaram de cobrir os encargos com o total das prestações sociais e, exceptuando 1989, em todos os outros anos o montante de contribuições sociais ficou aquém das despesas correntes de Segurança Social (ver quadro 30).

Quadro 30
Evolução das Pensões e Contribuições Sociais (em % do PIB)

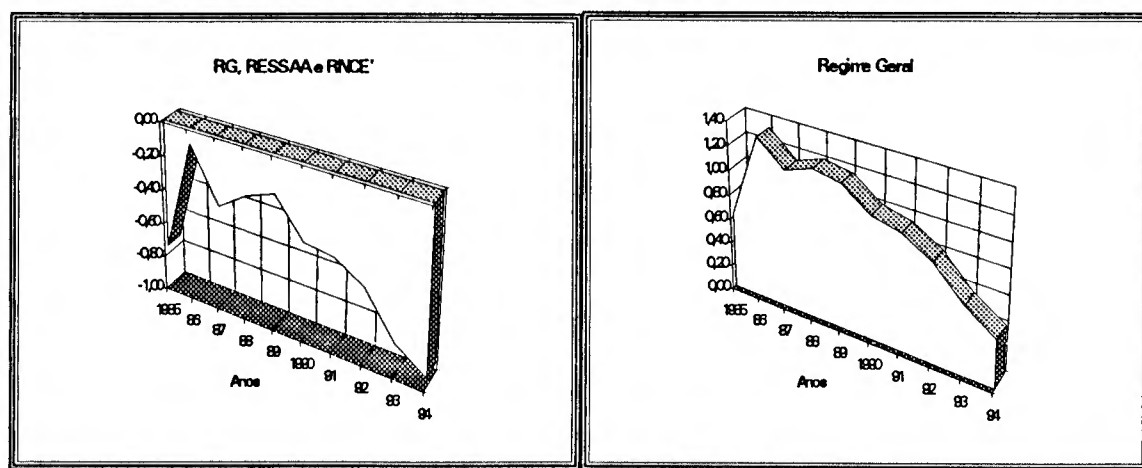
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIBpm (milhões contos)	4.006,6	5.025,9	5.891,7	6.909,6	8.140,5	9.585,1	11.184,2	12.828,7	13.625,6	14.590,0
1 - Contribuições Sociais	6,04	7,33	7,25	7,54	7,38	7,57	7,65	7,47	7,42	7,35
2 - Despesas Correntes	7,10	7,39	7,61	7,59	7,36	7,84	8,21	8,39	8,91	9,08
Saldo (1 - 2)	-1,07	-0,06	-0,36	-0,05	0,02	-0,27	-0,56	-0,92	-1,49	-1,73
3 - Prestações Sociais	6,33	6,61	6,88	6,87	6,62	7,05	7,36	7,55	8,08	8,27
Saldo (1 - 3)	-0,29	0,72	0,37	0,66	0,76	0,52	0,29	-0,08	-0,66	-0,92
4 - Despesa com Pensões	4,80	4,92	5,20	5,27	5,10	5,50	5,64	5,67	5,98	6,06
4.1 - P. Velhice	2,89	3,05	3,25	3,26	3,16	3,46	3,58	3,63	3,87	3,98
4.2 - P. Invalidez	1,40	1,34	1,40	1,45	1,39	1,41	1,36	1,31	1,30	1,25
4.3 - P. Sobrevivência	0,52	0,53	0,55	0,57	0,56	0,63	0,69	0,73	0,80	0,83
Saldo (1 - 4)	1,23	2,41	2,05	2,26	2,28	2,06	2,01	1,80	1,44	1,28
5 - Receita para Pensões ¹⁹	3,54	4,29	4,25	4,42	4,33	4,43	4,48	4,38	4,35	4,30
6 - Pensões Totais (V+I)	4,29	4,39	4,65	4,71	4,55	4,87	4,94	4,94	5,17	5,23
Saldo Conta Pensões (5 - 6)	-0,75	-0,10	-0,40	-0,29	-0,22	-0,44	-0,46	-0,56	-0,82	-0,93
7 - Pensões do RG (V+I)	2,91	2,97	3,13	3,21	3,16	3,44	3,54	3,58	3,79	3,91
Saldo Conta Pensões (5 - 7)	0,63	1,32	1,12	1,21	1,16	1,00	0,94	0,80	0,56	0,39

Fonte: PIB (série corrigida) - Departamento de Prospectiva e Planeamento do MPAT; Quadros anteriores

¹⁹ De acordo com a desagregação da taxa contributiva do regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, prevista no Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro, aproximadamente 58,6% das contribuições sociais arrecadadas destinam-se a financiar as eventualidades de velhice e invalidez do regime geral (ver Anexo II). Este não é, contudo, o mais correcto método de cálculo do saldo da Conta de Pensões, como mais à frente teremos oportunidade de fundamentar.

Ao nível das pensões, verifica-se que são as prestações de reforma por velhice as que registam maior crescimento, quase alcançando 4% do PIB_{pm} em 1994. Comparando a despesa total em pensões por velhice e invalidez com o volume de contribuições sociais que lhes é afecto - resultante da desagregação da taxa contributiva - constata-se que tem-se vindo a agravar o saldo negativo, de -0,1% do PIB em 1986 para quase -1% em 1994. A mesma comparação, mas agora tendo por base apenas as pensões de reforma por motivo de velhice e invalidez do regime geral, mostra-nos que de um saldo positivo de 1,32% do produto em 1986 passou-se para um saldo de apenas 0,39% do PIB_{pm} em 1994. Em síntese, a Conta de Pensões do regime geral apresenta um saldo que, calculado desta forma, é ainda superavitário, embora tendencialmente decrescente (ver quadro 30 e gráfico 5).

Gráfico 5
Saldo da Conta de Pensões de Velhice e Invalidez
(em % do PIB)



Fonte: Quadro 30

Quando se afirma que o saldo financeiro da Segurança Social é, em cada ano, mais deficitário, não se tem normalmente a preocupação de referir que o regime geral - o único sub-sistema de Segurança Social que tem receitas próprias (contribuições) - tem apresentado um saldo positivo, embora preocupantemente decrescente.

Por força das circunstâncias já anteriormente referidas, tem sido imputada ao regime geral de Segurança Social a responsabilidade por encargos que escapam ao seu campo de cobertura pessoal e material. Em consequência, este regime tem sido sujeito a um importante esforço financeiro, o qual poderá estar, aliás, a comprometer seriamente a sua capacidade futura de autofinanciamento.

Visando aquilatar a capacidade do regime geral para fazer face aos encargos pelos quais é efectiva e legalmente responsável, procedeu-se ao apuramento do saldo da Conta de Pensões do Regime Geral para o período em análise, através da comparação entre a despesa com pensões de reforma por velhice e invalidez e o volume de contribuições adstrito a estas prestações.

Para o efeito, foi encetada a seguinte metodologia de cálculo: apuraram-se três tipos de saldo da Conta de Pensões, os quais designámos por Saldo Global, Saldo Intermédio e Saldo Técnico, consoante o montante de contribuições considerado, decorrente da desagregação da taxa contributiva do regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, prevista no Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro:

Saldo Global - O cálculo deste saldo comporta não só o *custo técnico e administrativo* das prestações mas também o *custo com a solidariedade e formação profissional*: aproximadamente 58,6% das contribuições sociais arrecadadas destinam-se a financiar as eventualidades de velhice e invalidez do regime geral.

Saldo Intermédio⁽²⁰⁾ - Este saldo é calculado com base no *custo técnico e de solidariedade* das prestações de reforma por velhice e invalidez do regime geral: a percentagem das contribuições sociais adstrita ao seu financiamento é de 54,48%.

Saldo Técnico - Trata-se de um saldo cujo apuramento considera unicamente o *custo técnico* daquelas prestações: neste caso, apenas 44,51% das contribuições sociais são destinadas ao financiamento das referidas prestações.

Os resultados obtidos encontram-se patentes quer no quadro 31, quer no gráfico 6, de cuja leitura e visualização resultam as seguintes conclusões:

- independentemente do indicador utilizado, verifica-se que o saldo anual da Conta de Pensões tem vindo a deteriorar-se desde 1990 (ou 1992, consoante o saldo estimado);

²⁰ O “Saldo Intermédio” é aquele que, em nosso entender, melhor traduz a real situação da Conta de Pensões do Regime Geral de Segurança Social, uma vez que, por um lado, exclui os custos administrativos e de formação profissional - que em nada concorrem para a formação das pensões - e, por outro, considera, para além do custo técnico, também o custo de solidariedade. A inclusão deste último custo faz todo o sentido, pois sabe-se que não é desprezível a quota de prestações de reforma que incorpora uma componente de solidariedade, designadamente as pensões mínimas, as quais integram, na sua grande maioria, o denominado complemento social, prestação de natureza não contributiva.

- Tanto o saldo técnico como o saldo intermédio apresentam em 1995 valores negativos - o primeiro é mesmo deficitário desde 1990 - enquanto o saldo global, embora ainda superavitário, aproxima-se rapidamente do ponto crítico;
- o saldo intermédio torna-se, pela primeira vez, deficitário em 1995.

Cai por terra, deste modo, o “mito” de que o Regime Geral de Segurança Social, no que respeita à Conta de Pensões, se encontra financeiramente equilibrado e que as dificuldades por que o sistema atravessa resultam unicamente da escassez de transferências do Orçamento do Estado⁽²¹⁾.

Quadro 31

Saldo da Conta de Pensões de Reforma por Velhice e Invalidez (Regime Geral)

Unidade: 10⁶ contos

Anos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
1 - Contribuições Sociais	241,9	368,2	427,2	520,8	601,0	725,4	855,4	958,2	1 010,9	1 071,7	1 150,0
2 - Despesa com Pensões (Regime Geral: V + I)	116,7	149,4	184,2	221,9	257,4	329,7	396,3	458,8	516,3	571,1	628,5
3 - Receita para Pensões	141,8	215,8	250,3	305,2	352,2	425,1	501,3	561,5	592,4	628,0	673,9
Saldo Global (3 - 2)	25,1	66,4	66,1	83,3	94,8	95,4	105,0	102,7	76,1	56,9	45,4
4 - Receita para Pensões	131,8	200,6	232,7	283,7	327,4	395,2	466,0	522,0	550,7	583,9	626,5
Saldo Intermédio (4-2)	15,1	51,2	48,5	61,8	70,0	65,5	69,7	63,2	34,4	12,8	- 2,0
5 - Receita para Pensões	107,7	163,9	190,2	231,8	267,5	322,9	380,7	426,5	450,0	477,0	511,9
Saldo Técnico (5-2)	- 9,0	14,5	6,0	9,9	10,1	- 6,8	- 15,6	- 32,3	- 66,3	- 94,1	- 116,6

Fonte: Quadros anteriores

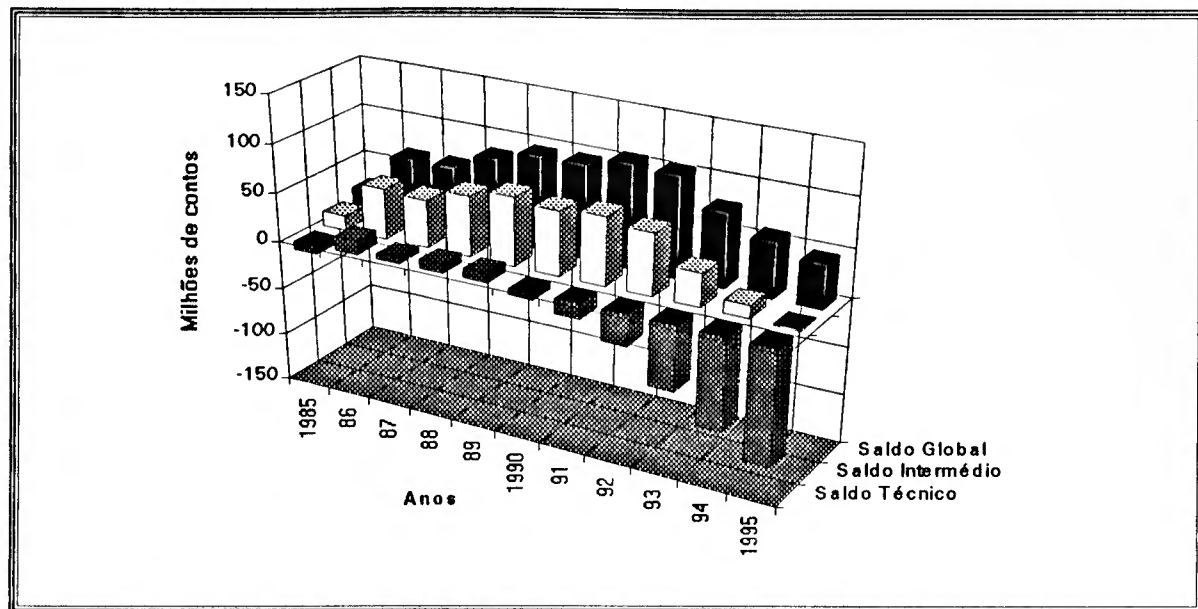
* Dados provisórios

A tendência decrescente do ainda superavitário saldo global do regime geral, e o provável agravamento dos défices dos saldos técnico e intermédio, deixam antever um grave problema de insuficiência financeira no futuro, indiciando, a médio prazo, escassez de receitas para financiar aquelas despesas.

Com efeito, caso se mantenham as actuais condições de financiamento e acesso aos benefícios sociais, a previsível evolução demográfica, por um lado, e a crescente maturidade do sistema, por outro, encarregar-se-ão, já não de comprometer o equilíbrio financeiro do sistema, mas de agravar o seu desequilíbrio.

²¹ Os resultados obtidos podem, no entanto, ser objecto de alguns ajustamentos, designadamente se forem adoptados outros pressupostos de cálculo. Assim, caso tivéssemos considerado as contribuições sociais anualmente declaradas, em vez das cobradas, chegaríamos a resultados que, embora pontualmente diferentes, em nada alterariam as conclusões sobre a tendência de fundo da Conta de Pensões do regime geral de Segurança Social.

Gráfico 6
Evolução do Saldo da Conta de Pensões do Regime Geral
 (reforma por velhice e invalidez)



Fonte: Quadro 31

Trata-se de uma situação tanto mais grave quando se sabe que o sistema de pensões não só ainda se encontra relativamente distante da maturidade plena como garante taxas de substituição do rendimento, para carreiras contributivas completas, muito próximas de 100%⁽²²⁾.

Deste modo, face ao relativo atraso da maturidade do sistema de pensões, por um lado, e considerando a chegada à idade de reforma das gerações cujos membros

²² A taxa de substituição é o indicador mais utilizado na avaliação e comparação do nível de prestações de diferentes sistemas de pensões contributivos: dá-nos o quociente entre o montante líquido da pensão calculada ao momento da reforma e a última remuneração líquida de impostos e encargos sociais. Para 1992, aquela taxa era de 94% em Portugal, apenas ultrapassado por Espanha (97%) e Grécia (107%), contra 60% da Dinamarca, baluarte do Welfare State, 42% na Irlanda e 75% de média (aritmética simples) na Comunidade Europeia. Portugal é, assim, no seio dos países da UE, aquele que dispõe de um sistema de protecção na reforma que, por um lado, atribui pensões médias reduzidas e, por outro, apresenta um dos regimes contributivos de pensões mais generosos, concedendo aos beneficiários prestações de reforma de montante quase idêntico aos rendimentos líquidos do trabalho. Esta (aparente) contradição é, porém, ultrapassada através do seguinte esclarecimento: o cálculo das referidas taxas de substituição teve por base prestações de reforma calculadas em Julho de 1992 e é reportado a um beneficiário, sem pessoas a cargo, com carreira contributiva completa, isto é, com direito à pensão plena e tendo auferido o salário médio na indústria durante a sua vida activa (cf. Comissão CE, 1994b: 54-5). Ora, como facilmente se pode deduzir, esta fórmula de cálculo acaba por empolar artificialmente o rácio português, na medida em que cerca de 3/4 dos pensionistas portugueses do regime geral auferem pensões calculadas com referência a um registo de contribuições inferior a 20 anos e não com a carreira contributiva completa.

terão contribuído durante a totalidade - ou quase - do seu período de vida activo, por outro, perspectiva-se um forte agravamento da carga financeira afecta a pensões.

Com o aumento da carreira contributiva média das novas gerações de reformados e o envelhecimento demográfico, tornar-se-ão inevitáveis:

- agravamentos do esforço contributivo dos beneficiários activos, quer por recurso à via fiscal (impostos), quer por aumento das taxas contributivas, ou por ambos;

e/ou

- uma degradação dos níveis de bem-estar da população reformada, seja pelo decréscimo das prestações médias (alterando a fórmula de cálculo das pensões no sentido da diminuição da taxa de substituição), seja pela redução do período de inactividade (prolongando a idade legal de reforma);

Considerando, todavia, que se afigura muito difícil executar qualquer aumento, seja sobre as contribuições para a Segurança Social, seja sobre os impostos, já que o sistema terá atingido, nas palavras de Bagão Félix (1995: 25), o «limite da pressão fiscal», outra alternativa não restará que não seja a redução de direitos e benefícios sociais, pelo que a manutenção da taxa de substituição se afigura, a prazo, financeiramente insustentável.

3.3 - Projectação do Saldo da Conta de Pensões

3.3.1 - Metodologia

O objectivo do presente sub-capítulo é dar a conhecer a evolução previsível do saldo da Conta de Pensões do Regime Geral de Segurança Social (reforma por velhice e invalidez), para o período 1995-2020.

A fim de projectar a evolução do referido saldo, procedeu-se à construção de um modelo simplificado, no qual foi incorporada a informação que, em nosso entender, melhor explica o comportamento quer da despesa com prestações de reforma quer da receita que lhes é adstrita.

O saldo financeiro da Conta de Pensões foi, assim, estimado com base em projecções da população residente em Portugal, concebidas pelo Gabinete de Estudos Demográficos do Instituto Nacional de Estatística (GED/INE) e em cenários de evolução macroeconómica elaborados pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Planeamento e Administração do Território (DPP/MPAT).

i) cenário demográfico

Dos diferentes cenários de projecção da evolução global da população residente em Portugal até ao ano 2020, a escolha recaiu sobre o cenário 5, elaborado com base nos seguintes pressupostos, em relação às três principais variáveis que determinam a evolução demográfica:

- no tocante à fecundidade, admitiu-se a manutenção do valor registado no triénio 1991-93 (índice sintético de fecundidade = 1,5);
- no que respeita à mortalidade, admitiu-se o pressuposto da estabilidade do nível global da mortalidade, ou seja, manutenção das taxas de mortalidade por sexo e escalões etários;
- finalmente, em matéria de movimentos migratórios externos - variável determinada por factores políticos, económicos e sociais, tanto nos países de

origem como de destino e, por conseguinte, de difícil previsão - considerou-se um saldo migratório nulo.

O cenário demográfico aponta, em função destes pressupostos, para um declínio da população total e para o envelhecimento das estruturas etárias, conforme o demonstram os dados constantes no quadro seguinte.

Quadro 32
Projectão da População Residente em Portugal

Unidade: 10³ habitantes

Idades	1995	%	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%	2020	%
0-14	1 758,4	17,7	1 698,8	17,1	1 727,8	17,4	1 679,2	17,0	1 562,3	16,0	1 431,0	15,0
15-64	6 701,1	67,5	6 708,1	67,5	6 629,9	66,6	6 580,0	66,6	6 493,9	66,7	6 373,9	66,7
≥ 65	1 467,1	14,8	1 528,2	15,4	1 588,5	16,0	1 623,3	16,4	1 683,5	17,3	1 750,5	18,3
Total	9 926,6	100	9 935,2	100	9 946,2	100	9 882,5	100	9 739,7	100	9 555,4	100

Fonte: INE (Cenário 5)

ii) cenário macroeconómico

O quadro macroeconómico tomado como referência para simular o cálculo da despesa com pensões de reforma e as receitas de contribuições que lhe estão afectas resultou, como já se referiu, de trabalhos elaborados pelo DPP/MPAT.

Foi, assim, considerado um cenário de evolução da economia nacional, o qual teve por base as tendências de crescimento da economia mundial e, em particular, da economia europeia. O horizonte 1995-2020 foi desdobrado em quatro sub-períodos:

Quadro 33
Taxas de Crescimento Médio Anual

Rubricas	1995-2000	2001-2007	2008-2015	2016-2020
PIB	3,3%	3,4%	3,2%	3,3%
Salário médio	3%			
Pensão média	4%	3,5%	3%	

3.3.2 - O Saldo da Conta de Pensões

i) projecção das receitas

As receitas da Conta de Pensões foram estimadas, para o período 1995-2020, com base nos seguintes pressupostos:

- As receitas adstritas às pensões de reforma por velhice e invalidez do regime geral são calculadas a partir do valor global das contribuições para a Segurança Social, com base na desagregação da taxa contributiva do regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro⁽¹⁾.
- As contribuições sociais, por sua vez, foram estimadas à taxa social única “àparente” de 20,86846%, calculada para 1994. Esta taxa incide sobre a massa salarial, a qual foi estimada com base na população de beneficiários activos do regime geral de Segurança Social em 1994⁽²⁾ e na remuneração média mensal de base dos trabalhadores por conta de outrem (Outubro de 1994: 97 800\$00).

Para efeitos de projecção da massa salarial, admitiu-se:

- em relação ao salário médio, um crescimento real de 3% ao ano (inclui ganhos de produtividade);
- em relação aos contribuintes do sistema, a manutenção das “taxas de cobertura” da população residente pelos beneficiários activos da Segurança Social (1994), por sexo e idades, corrigida nos seguintes itens:

⇒ a taxa de cobertura feminina deverá registar um incremento, motivado pelo reforço da participação das mulheres na actividade económica. Assim, e tendo-se observado um crescimento médio da respectiva taxa de actividade de 1% ao ano, no período 1985-94, considerou-se que a taxa de cobertura das

¹ Tratando-se do saldo intermédio, consideraram-se apenas as parcelas de custo técnico e solidariedade, pelo que 54,478% das contribuições sociais arrecadadas destinam-se a financiar as eventualidades de velhice (37,577%) e invalidez (16,9%). No primeiro caso corresponde a 13,34% (10,9% + 2,44%) e, no segundo caso, a 6% (4,9% + 1,1%).

² Foram apenas considerados os beneficiários activos “de facto”, ou seja, aqueles que efectivamente são contribuintes do sistema, pelo que não se incluíram os desempregados.

mulheres com idades compreendidas entre os 25 e os 60 anos deverá crescer ao ritmo anual de 1% entre 1995 e 2000, 0,75% entre 2001 e 2010 e, finalmente, 0,5% entre 2011 e 2020. Para o escalão etário 60-64 anos esse crescimento será de 5%, 2,5% e 1%, respectivamente, dado o adiamento da idade de reforma das mulheres;

⇒ por força dos crescentes níveis de escolarização, admitiu-se uma quebra das taxas de cobertura (feminina e masculina) da população com idade inferior a 25 anos, de 1% ao ano entre 1995 e 2000, 0,75% entre 2001 e 2010 e 0,5% no período 2011-2020;

⇒ admitiu-se idêntica evolução para os beneficiários com idade superior a 65 anos;

⇒ para os restantes activos, considerou-se como provável a manutenção das actuais taxas de cobertura.

A população de beneficiários activos do regime geral de Segurança Social foi, assim, projectada para o período 1995-2020, com base no cenário demográfico atrás enunciado, por um lado, e nas taxas de cobertura “corrigidas”, por sexo e idades de 1994, por outro.

Quadro 34
Projectação das Receitas da Conta de Pensões*

Unidade: 10³ beneficiários e 10⁶ contos

Rubricas / Anos	2000	2005	2010	2015	2020
1-Beneficiários Activos	3 910,8	3 961,9	3 957,4	3 896,3	3 837,1
2-Salário Médio Anual (contos)	1 634,9	1 895,3	2 197,2	2 547,1	2 952,8
3-Massa Salarial (1*2)	6 393,7	7 509,0	8 695,1	9 924,3	11 330,3
4-Contribuições Sociais	1 334,3	1 567,0	1 814,5	2 071,1	2 364,5
5-Receita da Conta de Pensões	726,9	853,7	988,5	1 128,3	1 288,1

*Preços constantes de 1994

ii) projecção das despesas

A projecção das despesas inerentes à Conta de Pensões compreendeu não apenas o cálculo dos encargos com pensões de reforma por motivo de velhice, mas também por invalidez, já que parte destas prestações resultam de antecipação de reformas.

Acresce que, alcançada a idade legal de reforma, os pensionistas por invalidez transitam automaticamente para a condição de pensionistas por velhice (a pensão por invalidez é concedida até que o pensionista atinge a idade de reforma, momento em que passa a receber uma pensão por velhice). Não são neste trabalho consideradas as pensões de sobrevivência.

Os encargos com pensões por velhice e invalidez foram projectados a partir de estimativas, quer da população pensionista do regime geral de Segurança Social, quer do valor médio das pensões, admitindo-se que se mantém estável o actual esquema de benefícios sociais, a idade de reforma e a fórmula de cálculo das pensões.

Assim, com base na população pensionista por velhice e invalidez de todos os regimes de Segurança Social em 1994 e nas estimativas da população residente em Portugal no mesmo ano, procedeu-se ao cálculo dos “rácios de presença” dos pensionistas, por sexo e para cada escalão etário.

Admitiu-se a estabilidade dos “rácios de presença” de 1994, por idades e sexo, ao longo do horizonte temporal 1995-2020, à excepção:

- de todos os pensionistas com idade superior a 75 anos, para os quais se considerou um rácio de 100%;
- dos pensionistas femininos com idades compreendidas entre os 60-64 anos, cujo rácio de presença deverá observar um decréscimo de 10% até ao ano 2000, 20% até 2010 e 30% até 2020, motivado pelo adiamento da idade legal de reforma.

Em seguida, apurou-se o “peso” dos pensionistas do regime geral no total dos regimes, por sexo e escalão etário em 1994. Considerando que este tem vindo a registar um crescimento médio aproximado de 1,5% ao ano (passou de 59,3% em 1985 para 67,7% em 1994), o peso do regime geral foi projectado com base num crescimento de 1,5% ao ano entre 1995 e 2000, 1% entre 2001 e 2010 e 0,5% entre 2011 e 2020, para todos os escalões etários e sexos, à excepção dos pensionistas masculinos com idades compreendidas entre os 45 e 74 anos, que deverão registar um crescimento menos acentuado, de 1%, 0,5% e 0,25%, respectivamente.

Deste modo, e mediante a aplicação dos rácios de presença por sexo e escalão etário à população residente projectada pelo INE para o período 1995-2020, foram

estimados os pensionistas de todos os regimes. Finalmente, os pensionistas do regime geral foram estimados a partir dos referidos “pesos”.

A pensão média auferida pelos beneficiários inactivos do regime geral de Segurança Social registou um crescimento de aproximadamente 5% ao ano, em termos reais, no período 1985-94, para o qual, no entanto, concorreu parcialmente a criação do 14º mês de pensão. Nestes termos, considerou-se que a pensão média irá crescer, em termos reais, a um ritmo anual de 4% entre 1995 e 2000, 3,5% entre 2001 e 2010 e 3% no período 2011-2020, por força da valorização real das pensões, mas também do efeito composição.

Quadro 35
Projectção da Despesa da Conta de Pensões*

Unidade: 10³ pensionistas e 10⁶ contos

Rubricas / Anos	2000	2005	2010	2015	2020
1-Pensionistas (total dos regimes)	1 924,0	1 987,0	2 050,6	2 099,9	2 173,0
2-Pensionistas (Regime Geral)	1 330,9	1 382,2	1 524,2	1 598,7	1 691,2
3-Pensão Média Anual (contos)	694,7	825,1	979,9	1 136,0	1 316,9
4-Encargos com Pensões	924,6	1 140,4	1 493,6	1 816,1	2 227,2

* Preços constantes de 1994

iii) projectção do saldo da Conta de Pensões

O quadro 36 congrega a informação referente à despesa e receita da Conta de Pensões por velhice e invalidez do regime geral de Segurança Social, projectadas até 2020, a preços constantes de 1994.

Quadro 36
Projectção do Saldo da Conta de Pensões*

Unidade: 10⁶ contos

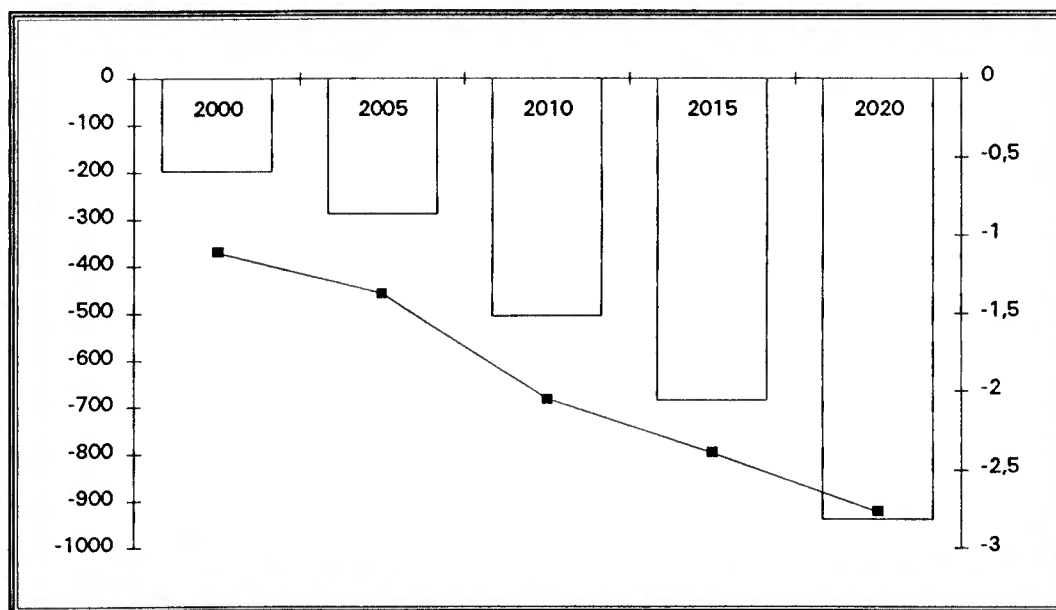
Conta de Pensões	2000	2005	2010	2015	2020	Δ%
1-Receita de Pensões	726,9	853,7	988,5	1 128,3	1 288,1	77,2%
2-Despesa com Pensões	924,6	1 140,4	1 493,6	1 816,1	2 227,2	140,9%
Saldo	- 197,7	- 286,7	- 505,1	- 687,9	- 939,0	474,9%
Em % do PIB	-1,11	-1,37	-2,05	-2,39	-2,77	149,5%

* Preços constantes de 1994

Os cálculos efectuados permitem demonstrar que o saldo da Conta de Pensões será crescentemente deficitário, observando um agravamento não apenas em valor absoluto, mas também em termos relativos (ver gráfico 7).

Com efeito, enquanto as despesas registam um crescimento de 140,9% no período 2000-2020, as receitas aumentam apenas 77,2% no mesmo espaço de tempo, originando uma acentuada deterioração do saldo da Conta de Pensões, cujo défice sobe de -1,1% do PIB no ano 2000 para -2,77% do produto em 2020.

Gráfico 7
Saldo Deficitário da Conta de Pensões
(em valor absoluto e em % do PIB para o período 2000-2020)



Fonte: Quadro 36

A conclusão parece evidente: o sistema português de pensões enferma de um desequilíbrio estrutural, gerando responsabilidades que, como os cálculos indicam, tornar-se-ão in comportáveis num futuro já não muito distante. Este desequilíbrio é motivado pela elevada taxa de substituição, a qual, num contexto de progressiva maturidade do sistema, gera responsabilidades que excedem largamente o nível de receitas de contribuições.

4 - O DEBATE SOBRE A REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES

Do exposto nas páginas anteriores resultam as seguintes evidências: o sistema de pensões do regime geral de Segurança Social defronta-se com problemas de

- tesouraria, no curto prazo;
- e de solvabilidade, no longo prazo.

Não é, pois, por acaso que o discurso corrente respeitante a esta problemática passou, desde há alguns anos a esta parte, a integrar com frequência a palavra “crise”, difundindo um sentimento de incerteza e cepticismo na sociedade portuguesa⁽¹⁾.

A tomada de consciência de uma nova realidade demográfica, económica e social, a par da constatação dos constrangimentos financeiros do sistema, não significa necessariamente a condenação ou a falência do sistema de pensões. Um esquema público de pensões, por natureza, não abre “falência”. Será sempre possível ao Estado recorrer ao aumento de impostos, de contribuições ou mesmo à emissão de dívida.

As dificuldades por que o sistema atravessa são sobejamente conhecidas: o aumento da despesa com prestações de reforma por força da incidência de factores como o envelhecimento demográfico e a progressiva maturidade do sistema, tem-se traduzido - e traduzir-se-á cada vez mais - num peso acrescido sobre cada elemento activo da sociedade. A parcela de recursos financeiros destinada ao pagamento de pensões não deixará de se agravar, tornando inadiável uma ampla e profunda reforma do sistema de pensões, a qual deverá processar-se quer do lado do financiamento, quer do lado dos benefícios concedidos.

¹ A tendência hoje existente para encarar a Segurança Social de forma crítica e com um sentimento de pessimismo deriva de se pedir demais ao próprio sistema. Segundo Ilídio das Neves (1993a: 74), «Espera-se, muitas vezes, que o sistema consiga realizar uma nova modalidade de "milagre da multiplicação dos pães", na medida em que se exagera a amplitude dos seus recursos financeiros, efectivos e potenciais, esquecendo-se que a Segurança Social tem que assegurar a protecção em oito circunstâncias ou eventualidades, em cerca de três dezenas de prestações diferentes, a favor da generalidade dos cidadãos. Este facto é a consequência de o sistema ter atingido níveis elevados de generalização da protecção social, quer quanto ao âmbito pessoal, quer no que se refere ao campo de aplicação material».

Tal reforma deverá, ainda, respeitar dois princípios fundamentais: a salvaguarda dos direitos adquiridos pelos actuais pensionistas, mas também pelos activos, ou seja, o respeito pelos períodos contributivos já assumidos; e a garantia de um esquema mínimo de protecção, correspondente ao nível que vier a ser definido.

Impõe-se, por conseguinte, a busca de soluções e o estudo de medidas sérias, capazes de dar uma resposta cabal com alcance de longo prazo e, desse modo, assegurar o necessário equilíbrio financeiro do sistema de pensões.

Mas que medidas deverão, então, ser adoptadas para conter e/ou fazer face ao previsível agravamento do défice da Conta de Pensões? Dever-se-á reduzir o nível das prestações concedidas, a maioria das quais são já de valor precário? E de que forma? Ou dever-se-á adiar a idade legal de reforma? Face à complexidade das opções a tomar, não podemos deixar de subscrever Bagão Félix (1993a: 2) quando este afirma ser bem mais «simples fazer o diagnóstico da situação dos regimes de reforma em Portugal do que apontar caminhos credíveis e efectivamente realistas.»⁽²⁾.

A reforma do sistema de pensões é um processo potencialmente delicado⁽³⁾, seja do ponto de vista político, económico ou mesmo social, já encetado em França e ao qual não deverão escapar, nos próximos anos, a maioria dos Estados da Europa Ocidental. Em Portugal, o actual Governo pretende levar a cabo esta tarefa em 1997, após a elaboração do documento de onde sairão as directrizes para a reforma do sistema: o *Livro Branco para a Segurança Social*, a cargo de uma comissão independente, recentemente nomeada.

A formulação de medidas concretas com vista à resolução do problema em apreço é algo que ultrapassa o âmbito deste trabalho. Não obstante, segue-se uma breve reflexão sobre algumas das propostas que têm vindo a ser enunciadas, tais como o desenvolvimento harmonioso de três pilares/patamares de protecção, a implementação do plafonamento, a diversificação e racionalização das fontes de financiamento, e por último, a questão da idade legal de reforma.

² Verdadeiramente lapidar, a este respeito, é a conhecida expressão do ex-Primeiro Ministro francês, Michel Rocard: «quando alguém quiser reformar a Segurança Social caem 23 Governos seguidos.»!...

³ Tenha-se presente, a título de exemplo, os recentes acontecimentos em França, onde na sequência do projecto de reforma da Segurança Social, proposto a 16 de Novembro de 1995 pelo 1º Ministro Alain Juppé, foi desencadeada uma violentíssima onda de contestação social - sem paralelo na história recente, à excepção do evento de Maio de 1968 - com manifestações, movimentos grevistas e paralização da cidade de Paris durante quase três semanas.

4.1 - A Teoria dos Três Pilares

Segundo tudo leva a crer, a reforma dos esquemas públicos de pensões deverá caminhar no sentido da progressiva partilha de responsabilidades entre o Estado, as empresas e os cidadãos. A experiência colhida junto dos Estados-membros da UE pelo menos assim o indica.

Ao assentar na coabitação entre sector público (Estado) e sector privado (mercado), a reforma do sistema de pensões deverá materializar-se na evolução de sistemas baseados num único pilar para sistemas alicerçados em três pilares. De acordo com este modelo de protecção social, preconizado pelo próprio Banco Mundial (1994), o papel do Estado será atenuado, com as responsabilidades dos sistemas públicos de pensões a confinarem-se à garantia de níveis mínimos de protecção, mas dignos (1º pilar), por contrapartida de um crescente envolvimento da sociedade, cabendo ao mercado assegurar o patamar de protecção superior, fortalecendo os planos de pensões complementares privados através da responsabilização das empresas e dos próprios indivíduos (2º e 3º pilares).

Esta filosofia compreende, no essencial, três pilares de protecção social, complementares, com a seguinte configuração:

1º Pilar: Segurança Social pública obrigatória e universal

O Estado assume, num primeiro patamar, a função de solidariedade, assegurando a todos os cidadãos um determinado nível mínimo de protecção social (pensão de base) através da concessão de prestações não contributivas, sujeitas a condição de recursos e financiadas por impostos em regime de repartição; e, num segundo patamar, prestações contributivas financiadas por contribuições sociais de trabalhadores e empregadores a incidir sobre rendimentos plafonados, em regime de capitalização.

2º Pilar: Regimes Profissionais Complementares de Segurança Social

Como o próprio nome indica, o direito a prestações decorre da adesão dos indivíduos a planos complementares de reforma, de natureza predominantemente privada, instituídos ao nível das empresas ou de grupos socioprofissionais. Visando

complementar a protecção social pública, estes planos são financiados por contribuições de trabalhadores e das empresas, voluntária ou contratualmente assumidas a favor dos empregados, acima do valor de desconto obrigatório para o Estado, canalizadas para fundos de pensões geridos numa lógica de capitalização colectiva por entidades públicas e/ou privadas para tal vocacionadas (Sociedades Financeiras Gestoras de Fundos de Pensões, Companhias de Seguros de Vida, Associações Socioprofissionais, Mutualidades, etc.).

3º Pilar: Previdência Individual

Neste último pilar, as prestações resultam da aplicação voluntária de poupança em instrumentos de capitalização individual, da livre iniciativa de cada cidadão (ex.: seguros e PPR's).

Não obstante o relativo consenso em torno deste novo modelo tripartido de protecção social, permanecem ainda por definir com rigor diversas questões, designadamente: âmbito de cada pilar; entendimento a dar ao conceito de protecção "mínima" (salário médio nacional?); a que entidade(s) caberá a gestão dos fundos de capitalização do segundo pilar (Estado, entidades privadas ou ambos?). Acresce ainda o problema da transição para um regime em que as reformas são parcialmente asseguradas pela capitalização.

Em defesa desta concepção concorre, por um lado, o pretenso efeito positivo sobre a promoção e formação de poupança privada e o consequente desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais, e, por outro, o argumento da vantagem do sistema assentar na técnica de capitalização, regime supostamente capaz de gerar um maior volume de rendimento.

No entanto, várias objecções se têm levantado a este tipo de proposta. Segundo Arcanjo (1994: 5), a implementação de um esquema de protecção social pública assente na provisão de «benefícios mínimos equivale a conceber o papel da pensão de velhice estritamente como uma medida anti-pobreza. Seria, portanto, recuar cerca de um século em termos de política social para os idosos», enveredando por uma protecção de natureza assistencial, caritativa e meramente residual. Trata-se, ainda segundo a mesma autora, de uma proposta que ignora os preciosos ensinamentos da História, em concreto «o comportamento "miope" dos próprios indivíduos e as insuficiências do mercado em termos de protecção privada», ou

seja, a imprevidência e a manifesta incapacidade de auto-seguro de muitos cidadãos, que tenderiam a originar desprotecção, factores que, recorde-se, estiveram na génese do aparecimento e desenvolvimento dos planos públicos de pensões. Por outro lado, apenas os cidadãos com elevado rendimento estariam em condições de subscrever planos de poupança privados, capitalizando aforro destinado à reforma, por forma a compensar a redução dos direitos em repartição.

A proposta de expansão dos esquemas privados de protecção social, em nosso entender, não deverá ser encarada como a panaceia para as dificuldades dos sistemas públicos, mas antes como um instrumento complementar. Na verdade, os esquemas profissionais complementares afiguram-se opções válidas, é certo, mas apenas para quem os pode custear, o que na realidade nacional corresponde a uma ínfima parcela da população: a esmagadora maioria das famílias portuguesas não aparenta capacidade financeira suficiente para cuidar da sua pensão de velhice através da oferta privada.

Não obstante, a protecção social pública colectiva tem vindo, nos últimos anos, a perder peso e importância relativamente à protecção social privada (vertente colectiva e individual)⁽⁴⁾, verificando-se uma redução tendencial do nível de protecção assegurado pelo Estado, em observância a uma lógica de crescente complementaridade⁽⁵⁾.

4.2 - O Plafonamento

O plafonamento salarial das contribuições é uma das propostas técnicas em estudo que, caso venha a ser implementada, vai no sentido da contenção parcial das responsabilidades do Estado em matéria de pensões.

⁴ A protecção social complementar pode também ser assegurada por um outro tipo de instituições: as associações mutualistas, instituições particulares de solidariedade social, de natureza associativa e sem finalidades lucrativas, que visam, essencialmente, a concessão de benefícios complementares de Segurança Social e de saúde e a administração de equipamentos e serviços de apoio social, dos associados, entre outros. Pese embora a sua consagração constitucional, as mútuas não tem beneficiado de igual tratamento em matéria de benefícios fiscais, ao contrário do que sucede com os restantes operadores (seguradoras e empresas gestoras de fundos de pensões).

⁵ De acordo com a informação prestada por José Mendinhos, presidente da AEGFP, à revista *Valor* (edição de 14 Dezº 95, pág. 11), o mercado de fundos de pensões era responsável, em 1995, pela gestão de cerca de 1200 milhões de contos de activos.

O plafonamento consiste basicamente na introdução de um limite máximo (*plafond*) ao salário para efeitos de incidência da taxa social única⁽⁶⁾. Acima desse *plafond*, trabalhadores e entidades empregadoras estão isentos de contribuir para a Segurança Social. A imposição de um tecto salarial terá, assim, como primeiro efeito a redução dos encargos sociais das empresas - em particular as referentes a quadros médios e superiores, activos com rendimentos mais elevados - mas também dos próprios beneficiários, permitindo libertar recursos financeiros susceptíveis de ser canalizados para esquemas complementares de poupança para a reforma, em regime de capitalização.

Do plafonamento das contribuições resultam ainda duas outras consequências:

- no curto prazo, uma quebra nas receitas da Segurança Social, embora não muito significativa já que a medida irá apenas abranger uma reduzida percentagem de contribuintes;⁽⁷⁾

- no médio e longo prazo, uma redução do valor médio das pensões, uma vez que a imposição de um tecto ao cálculo do valor das prestações de reforma impossibilita o seu crescimento para além desse limite.

Pelos motivos expostos, estamos em crer que as implicações da introdução de *plafonds*, quer nas contribuições, quer nas pensões, não conduzirão, *per si*, ao equilíbrio financeiro do sistema, mas apenas a um aligeirar, a prazo, de responsabilidades do Estado⁽⁸⁾.

⁶ De acordo com informações tornadas públicas pela anterior equipa governamental, tudo parecia apontar para o estabelecimento de um *plafond* entre os 8 e os 10 salários mínimos (cerca de 400 a 500 contos, a preços de 1995). A verificar-se, seria interessante conhecer os argumentos que sustentam a diferença em relação ao regime dos trabalhadores independentes, no qual, recorde-se, o *plafond* fixado é de 12 salários mínimos.

⁷ Bagão Félix (1993: 20) sustenta que o plafonamento das contribuições produz um efeito mínimo sobre a redução das receitas da Segurança Social, estimando essa diminuição em 40 milhões de contos, cerca de 3,5% das contribuições totais (cálculos efectuados tendo por base um *plafond* de 2800 contos de salário anual - 200 contos/mês - para um trabalhador por conta de outrem em 1993; com um *plafond* mais reduzido, o universo populacional abrangido por esta medida seria naturalmente superior e as consequências sobre a redução da receita bem mais importantes).

⁸ Inicialmente prometida pelo ex-Ministro do Emprego e da Segurança Social, Eng^o Falcão e Cunha, para meados de 1994 e depois para o 2º semestre desse ano, novamente adiado para 1995 e, por fim, 1996, para depois das eleições de Outubro de 1995, a implementação técnica do plafonamento é um processo que tem vindo a ser protelado no tempo e cujo adiamento o ex-titular da secretaria de Estado justificou pela necessidade em «analisar o seu impacte nos fundos de pensões e na bolsa de valores», em particular nas empresas que pagam complementos de reforma, já que o plafonamento das contribuições e das pensões induz o aumento dos complementos de reforma (cf. entrevista ao *Diário de Notícias*, edição de 29 de Julho de 1995).

Trata-se, por conseguinte, de uma medida não essencial, mas de inquestionável pertinência em matéria de justiça e solidariedade social. Com efeito, pensamos não ser função do Estado assegurar, a alguns, o pagamento de prestações de reforma na ordem das várias centenas de contos, quando mais de 70% dos pensionistas por velhice e invalidez de regime geral auferem mensalmente pensões inferiores a 30 contos.

Ao Estado cabe garantir a provisão de um nível de protecção compatível com o direito a um nível de vida com dignidade. Tudo o que ultrapasse esse limite deverá ser colmatado pelos próprios cidadãos.

O plafonamento constitui, todavia, uma importante alavanca para o desenvolvimento de um sistema de capitalização obrigatória e, por consequência, para o desempenho futuro dos 2º e 3º pilares.

4.3 - Fontes de Financiamento

4.3.1 - Diversificação

É hoje consensual o entendimento de que não é irrelevante o impacto do sistema de financiamento da Segurança Social no funcionamento dos mercados de trabalho.

O actual método de financiamento gera um efeito perverso sobre o mercado de trabalho: ao ignorar a tributação sobre rendimentos que não sejam os do trabalho, encarece este factor de produção e embaratece os restantes, induzindo as empresas a realizar investimentos geradores de menores custos de mão-de-obra e favorecendo os sectores de actividade capital-intensivo em detrimento dos de trabalho-intensivo⁹.

Não faz, pois, sentido que os encargos sociais continuem a recair exclusivamente sobre os rendimentos do factor trabalho, ignorando a tributação de outros

⁹ Um estudo da responsabilidade da OIT chama a atenção para «a incidência nefasta das cargas sociais que, sob a forma de cotizações de empresa, agravam o custo do trabalho e, em período de recessão, dissuadem o recrutamento de novos trabalhadores» (cf. BIT, 1983: 138).

rendimentos. Deste modo, torna-se imprescindível a adopção de um novo modelo que possibilite a diversificação das fontes de financiamento e uma mais equitativa repartição das cargas sociais sobre os diferentes factores de produção, com vista à diminuição do preço relativo do trabalho em relação aos restantes factores, desagravando o emprego e incentivando investimentos criadores de novos postos de trabalho.

Neste domínio têm vindo a ser apresentadas algumas propostas inovadoras que, entre outras, vão no sentido do financiamento pela via fiscal até ao cálculo das contribuições com base no valor acrescentado das empresas, nas amortizações, no consumo de energia ou ainda no volume de negócios⁽¹⁰⁾. Refira-se, contudo, que não obstante algum «esforço de rompimento das barreiras clássicas delimitadas pelos rendimentos do trabalho, procurando-se alargar a novos elementos a incidência das cargas para o financiamento daqueles sistemas», a verdade, porém, é que os resultados alcançados têm-se revelado insatisfatórios, não indo «além de estudos teóricos, de sugestões de estudiosos e de propostas não testadas na prática», não tendo ainda sido possível encontrar uma fórmula de financiamento alternativa ao sistema tradicional, já que a introdução de novos métodos de financiamento é das questões mais polémicas e inconclusivas em matéria de Segurança Social (cf. Maia, 1983: 34).

No entanto, e encarando o consumo como uma potencial fonte de receita, foi já dado em Portugal um primeiro passo tendente a desonerar os custos sociais do factor trabalho, através da introdução, em Janeiro de 1995, do denominado “IVA Social”, afectando parte das receitas do Imposto sobre o Valor Acrescentado ao financiamento da Segurança Social⁽¹¹⁾.

Tal medida traduziu-se na redução das contribuições patronais em 0,75% (descendo de 24,5% para 23,75%) por forma a atenuar o desincentivo à utilização do factor trabalho; em contrapartida, a taxa normal do IVA registou um agravamento de 16% para 17%, consignando-se o diferencial de 1% (cerca de 45 milhões de contos em 1995) às receitas do orçamento da Segurança Social.

¹⁰ Para uma análise mais detalhada do conteúdo das propostas enunciadas, bem como das suas vantagens e inconvenientes, veja-se Maia (s.d.: 30-42).

¹¹ Cf. Lei n° 39-B/94, de 27 de Dezembro, art° 24° e art° 32° n° 8 (Lei do Orçamento do Estado para 1995).

4.3.2 - Clarificação e racionalização

A necessidade de desenvolver uma melhor compreensão e esclarecimento dos contribuintes no que respeita às fontes de financiamento dos sistemas públicos de protecção social é hoje uma necessidade premente⁽¹²⁾.

Em Portugal, o financiamento do sistema encontra-se envolto num manto de opacidade. Este défice de transparência é não apenas indesejável como uma ameaça à sustentabilidade social e intergeracional. Como refere Ribeiro Mendes (1995: 17), uma das fontes de opacidade do sistema é o «financiamento solidário pleno entre os regimes contributivos e os não-contributivos e a acção social, em resultado do expediente orçamental de fazer suportar parte dos custos da solidariedade nacional aos activos empregados e às empresas empregadoras».

Neste sentido, torna-se imprescindível clarificar e racionalizar o sistema de financiamento das pensões, distinguindo e autonomizando os regimes contributivos dos não contributivos, de modo a permitir a percepção dos respectivos fluxos financeiros. Assim, enquanto as prestações de natureza contributiva deverão ser financiadas por contribuições de empregados e empregadores, numa lógica de seguro social, as prestações não contributivas deverão ser exclusivamente financiadas através de impostos, numa lógica de solidariedade, via transferência do OE.

Segundo Maia, tal deverá traduzir-se numa alteração da denominada lógica institucional por uma outra que atenda às diferentes funções da Segurança Social - a lógica funcional. Neste entendimento, as cotizações sociais destinar-se-iam ao financiamento das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho, enquanto as transferências do sistema fiscal se confinariam ao financiamento de prestações familiares, prestações de regimes não contributivos e acção social.

Neste contexto, seria igualmente importante avaliar a solidariedade implícita no interior do próprio regime contributivo, designadamente quantificar as despesas correspondentes às parcelas de natureza não contributiva - como p. ex., o complemento social - inseridas em pensões do regime geral, assim como os défices de regimes com reduzidas taxas contributivas.

¹² Rosanvallon (*op. cit.*: 97-8) observa, a este propósito, que a generalidade dos mecanismos de descontos se tornaram “invisíveis” e que o Estado-Providência só poderá ser mais bem aceite se os mecanismos que aplica forem explícitos e inteligíveis por todos.

O desconhecimento destes valores contribui para que certos encargos sejam indevidamente imputados ao regime geral, adulterando análises, estudos e possíveis projecções⁽¹³⁾. Neste sentido, a recente qualificação do complemento social das pensões do regime geral como uma prestação do regime não contributivo (cf. Decreto-Lei nº 329/93, de 25 de Setembro), afigura-se como um primeiro passo para a clarificação do financiamento dos diferentes regimes de Segurança Social.

Por outro lado, e pese embora a aparente clareza dos princípios estabelecidos na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, subsistem ainda por regulamentar aspectos importantes, designadamente em matéria de financiamento dos regimes e das prestações não contributivas.

Na verdade, permanece por esclarecer a qualificação a dar ao RESSAA, por forma a definir a quota-parte de comparticipação do Estado no financiamento deste regime especial. Tenha-se presente que apenas em 1993 e em 1994 foram canalizadas verbas do OE, no montante de 95,4 e 99,2 milhões de contos, para cobrir parcialmente os encargos com este regime especial. O RESSAA é um regime fechado, uma vez que desde 1987 não possui beneficiários sujeitos a contribuições para a Segurança Social, mas apenas pensionistas cujos encargos deverão ser suportados pelo OE e pelo orçamento da Segurança Social em termos a regulamentar (cf. nº 2 do artº 10º do Decreto-Lei nº 401/86, de 2 de Dezembro). Sucede que esta regulamentação nunca foi estabelecida, embora pareça evidente que o seu financiamento nunca poderá advir das contribuições do regime geral, mas sim de outras receitas do sistema. Acima de tudo, importa tornar mais transparente o financiamento deste regime, clarificando em definitivo quais as responsabilidades do OE e do próprio sistema de Segurança Social.

Por último, mas ainda nesta linha de entendimento, não nos parece salutar o expediente adoptado pelo anterior executivo em matéria de transferências do OE: conceder um “empréstimo” de 118 milhões de contos à Segurança Social é uma forma encapotada de efectuar transferências sem agravar o défice orçamental, que em nada concorre para a clarificação das fontes de financiamento do sistema.

¹³ Bagão Félix (1995: 26) estima que a Segurança Social é financiada em 33% pelo “Imposto de solidariedade”, parte do qual com origem em “bonificações sociais” atribuídas com o intuito de atingir a pensão mínima do regime geral. Por seu turno, um trabalho recente elaborado pelo Centro Nacional de Pensões estima em cerca de 47,5% a parcela não contributiva das pensões de invalidez e velhice do regime geral, iniciadas até 1993 (cf. CNP, 1996).

4.4 - A Idade Legal de Reforma

A idade legal de reforma constitui um dos mais importantes parâmetros do sistema de pensões, já que estabelece, em cada momento, o número de beneficiários activos (contribuintes) e inactivos (pensionistas) do sistema.

Estamos em crer que, nos próximos tempos, a tendência será para a elevação da idade legal de acesso à pensão de reforma, concorrendo para tal factores como o aumento da esperança média de vida e a necessidade de atenuar a crescente marginalização social dos idosos.

Entronca aqui a questão da reforma antecipada e dos mecanismos de flexibilização da idade de reforma, utilizada geralmente com o argumento de constituir um instrumento de combate ao desemprego. A substituição de trabalhadores mais idosos por jovens não é, porém, uma questão pacífica, já que o volume de novos postos de trabalho criados fica normalmente aquém do número de trabalhadores que enveredam pela pré-reforma. As entidades empregadoras aproveitam a oportunidade para introduzir tecnologias e novos métodos de trabalho, dispensando, assim, mão-de-obra.

A adopção de mecanismos de antecipação da idade de reforma é a nosso ver, uma política profundamente discutível e de efeitos potencialmente lesivos para a Segurança Social, traduzindo, segundo Ilídio das Neves (1993a: 102) «uma perspectiva imediatista e sectorial dos problemas sociais e financeiros». Na prática, a reforma antecipada dos trabalhadores mais idosos é uma medida que, por um lado, não tem contribuído de forma evidente para a redução da taxa de desemprego e, por outro, acentua o desequilíbrio financeiro do sistema de pensões, já que daí decorre o aumento de pensionistas e, por consequência, do montante total e pensões, mas também uma maior duração das pensões e a diminuição do montante de contribuições cobradas.

Antecipar a idade legal de reforma, então, é algo que, no actual momento, não encontra qualquer acolhimento. Pelo contrário, a tendência será para o abandono da obrigatoriedade de reforma numa idade fixa e para a flexibilização dessa idade, designadamente através de propostas de incentivo aos reformados para continuarem a trabalhar para além dos 65 anos, atribuindo à respectiva pensão uma majoração por cada ano adicional de trabalho, num contexto de gerações futuras de reformados com mais elevada esperança média de vida.

A referência social de que apenas os jovens estudam, os cidadãos em idade adulta trabalham e os idosos descansam tende, assim, a ser ultrapassada por uma outra em que o tempo confinado à educação, ao trabalho e ao descanso será cada vez mais independente da idade. A este respeito, importa salientar o esbatimento de fronteiras entre os tradicionais períodos de actividade e de aposentação, mas também a permanência no activo para além daquele limite por parte dos idosos que o desejem e ainda se sintam física e intelectualmente válidos, já que é hoje possível contar com um crescente número de pessoas que atinge a actual idade de reforma em razoáveis condições físicas e mentais. Os idosos reformados do próximo século tenderão a intervir crescentemente na actividade económica, assumindo cumulativamente a função de contribuintes dos sistemas de segurança social, já que a velhice cronológica não significa necessariamente cessação da actividade profissional por parte do idoso¹⁴.

Ou seja, o próprio processo de envelhecimento da população desaconselha a adopção de medidas que, tal como a antecipação da idade de reforma, comprometam o equilíbrio financeiro do sistema, já que a cada ano de antecipação corresponde simultaneamente diminuição nas receitas e aumento de encargos.

Ao ser encorajada a permanência dos mais idosos no local de trabalho, ainda que em tempo parcial, abrem-se portas ao desagravamento financeiro dos sistemas de pensões, na medida em que durante o período adicional de actividade não só não passam à condição de beneficiários inactivos - protelando a entrada no sistema nessa qualidade - como, inclusive, para ele continuam a contribuir.

As reformas antecipadas só devem ser admitidas em situações de excepção, ponderando os efeitos positivos (entrada de jovens no mercado de trabalho e menos subsídios de desemprego) e negativos (perda de contribuições e aumento das prestações de reforma) devendo os respectivos encargos ser cobertos pelo OE e não pela Segurança Social.

¹⁴ Ilídio das Neves (1993c: 3-5) chama a atenção para a necessidade de, por um lado, distinguir as diferentes formas que o envelhecimento pode revestir: velhice cronológica (limite de idade legal), velhice física e velhice funcional; e, por outro, dissociar os conceitos de "reforma" e "inactividade", até aqui intimamente ligados.

ANEXOS

ANEXO I

Taxas de Contribuição¹

I Trabalhadores por Conta de Outrem e Equiparados	Contribuições		Base de Incidência
	Trabalhador	Empregador	
Em geral	11%	23,75%	Remunerações efectivas
Trabalhadores diferenciados de actividades e explorações agrícolas	9,5%	23%	Remunerações efectivas
Trabalhadores indiferenciados de actividades e explorações agrícolas	8%	21%	1/30 do s.m.n. geral vezes o número de dias de trabalho efectivo prestado em cada mês ou remunerações efectivamente pagas se superiores ao s.m.n. geral
Profissionais do serviço doméstico	8%	21%	70% da remuneração mínima mensal para o sector ou remuneração efectiva até 2,5 vezes o s.m.n. para o sector
Jogadores profissionais de futebol	11%	17,5%	1/5 das remunerações efectivas com o mínimo do s.m.n. geral
Clero	4%	8%	De 70% do s.m.n. até 3 vezes o s.m.n. a requerimento do interessado
Bancários	3%	11%	Remunerações efectivas
Pessoal docente do ensino particular e cooperativo	-	10%	Remunerações efectivas
Pré-reformados	7%	14,6%	Valor da remuneração que serviu de base de cálculo
Trabalho não subordinado juridicamente no domicílio do trabalhador	9,3%	20,7%	Remunerações efectivas
"Bordadeiras de Casa" (Madeira)	2%	10%	Remunerações efectivas
Deficientes	11%	12,5%	Remunerações efectivas
Apoio à contratação: 1º Emprego	11%	-	Remunerações efectivas
Apoio à contratação: Desemprego de longa duração	11%	-	Remunerações efectivas
Membros dos Órgãos estatutários das pessoas colectivas	11%	24,5%	Remunerações efectivas
Pescadores da pesca artesanal	10%		Valor bruto do pescado
Trabalhadores de entidades sem fins lucrativos	11%	21%	Remunerações efectivas
Pessoal da Companhia Carris de Ferro de Lisboa	11,5%	27%	Remunerações efectivas
Profissionais de seguros	11%	25,5%	Remunerações efectivas
Trabalhadores dos lanifícios	11%	25%	Remunerações efectivas
Pessoal da Companhia Portuguesa Radio Marconi	7,5%	10%	Remunerações efectivas

¹ Cf. Decreto-Lei nº140-D/86, de 14 de Junho. O conteúdo e estrutura deste anexo I é uma adaptação de ISP (1995b: 10-1) e Apelles Conceição (1994: 84-91 e 311-14).

(CONTINUAÇÃO)

II Trabalhadores Independentes			
Independentes em geral (empresários em nome individual, profissionais livres, produtores agrícolas, cônjuges que exerçam actividade na empresa, trabalhadores intelectuais, profissionais de espectáculos) e outros (amas, ajudantes familiares, subsidiados de apoio à criação de actividades independentes)	Esquema Obrigatório 25,4%		Remuneração convencional entre o s.m.n. mais elevado e 12 vezes este valor em 11 escalões possíveis (em percentagem do s.m.n.): Escalões 1º 100 2º 150 3º 200 4º 250 5º 300 6º 400 7º 500 8º 600 9º 800 10º 1000 11º 1200
	Esquema Alargado 32%		
III Facultativos			
Seguro Social Voluntário (Geral)	16%		Remuneração convencional entre o s.m.n. mais elevado e 4 vezes este valor em 6 escalões possíveis (em percentagem do s.m.n.): Escalões 1º 100 2º 150 3º 200 4º 250 5º 300 6º 400
Seguro Social Voluntário (Voluntários sociais)	16,5%		
Seguro Social Voluntário beneficiários que deixaram de estar abrangidos por regime obrigatório (emigrantes sem convenção aplicável e cooperantes)	19%		
Seguro Social Voluntário (Bombeiros Voluntários)	19,5%		
Seguro Social Voluntário (embarcados em barcos de empresas estrangeiras)	23%		
Pagamento retroactivo: Beneficiários (excluindo serviço doméstico, bancários e agrícolas) com actividade sem pagamento de contribuições (já prescritas)	18%		Remuneração mínima mensal geral

ANEXO II

**Desagregação da Taxa Contributiva do Regime Geral
de Segurança Social dos Trabalhadores por Conta de Outrem
(com base na taxa de 35,5%)**

Eventualidades	% Total	Desagregação da Percentagem			
		Custo Técnico	Administração	Solidariedade	Formação Profissional
Encargos Familiares	2,8	2,20	0,12	0,49	-
Doença	3,3	2,60	0,14	0,58	-
Doença Profissional	0,5	0,20	0,01	0,28	-
Maternidade	0,5	0,40	0,02	0,09	-
Desemprego	3,5	1,80	0,10	0,40	1,20
Invalidez	6,9	4,90	0,26	1,10	0,60
Velhice	13,9	10,90	0,58	2,44	-
Morte	4,1	3,20	0,17	0,72	-
Total	35,5	26,20	1,40	6,10	1,80

Fonte: Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro (Anexo)

ANEXO III

Relação de Responsáveis Governamentais
pelo Ministério² e Secretaria de Estado da Segurança Social
(no período 1980-1995)

Governo e 1º Ministro	Ministro	Secretário de Estado	Período (desde)
AD (PSD + CDS + PPM) Dr. Sá Carneiro		<i>Dr. Bagão Félix</i>	Janº 1980
AD (PSD + CDS + PPM) Dr. Pinto Balsemão			Setº 1981
Bloco Central (PS + PSD) Dr. Mário Soares		<i>Drª Leonor Beleza</i>	Junº 1983
PSD Prof. Cavaco Silva	Engº Mira Amaral	<i>Dr. José Nobre Pinto Sancho</i>	Novº 1985
		<i>Dr. Luís Filipe Pereira</i>	Janº 1987
	Dr. Silva Peneda		Agoº 1987
		<i>Dr. Arlindo de Carvalho</i>	Fevº 1989
		<i>Dr. Vieira de Castro</i>	Janº 1990
	Engº Falcão e Cunha	<i>Dr. Fernando de Almeida</i>	Dezº 1993
		<i>Dr. Salter Cid</i>	Maio 1994
PS Engº António Guterres	Dr. Ferro Rodrigues	<i>Prof. Fernando Ribeiro Mendes</i>	Outº 1995

Fonte: Diários da República

² Ministério do Trabalho e da Segurança Social, até 1987; Ministério do Emprego e da Segurança Social, até Outubro de 1995; e, desde Novembro de 1995, Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

***REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS***

ALBERTO, José Paulo Noronha (1990) - "Incentivos fiscais às reformas no âmbito de um regime de três pilares", in *Fisco*, Ano 2, nº25, Novembro de 1990.

ALMEIDA, João Ferreira (1995) - "Evolução Recente e Valores na Sociedade" in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 55-70.

AMARAL, L. Mira (1986a) - *Coordenadas Políticas da Segurança Social: O caso português*, colecção «Cadernos de Divulgação», nº 19, Ministério do Trabalho e Segurança Social, Lisboa, Maio de 1986, p. 30.

AMARAL, L. Mira (1986b) - *Novas tecnologias, transformações sociais e legislação laboral: O caso português*, colecção «Cadernos de Divulgação», nº 20, Ministério do Trabalho e Segurança Social, Lisboa, Agosto de 1986, p. 42.

AMARAL, L. Mira (1987) - "A Crise Política, Económica e Social do Estado-Providência e as estratégias de inovação no domínio da Segurança Social", discurso de encerramento do *IX Congresso Ibero-americano de Segurança Social*, 87/05/29, colecção «Cadernos de Divulgação», nº 28, Ministério do Trabalho e Segurança Social, Lisboa, Junho de 1987, p. 26.

ARCANJO, M^a Manuela (1994) - "A Reforma dos Sistemas de Segurança Social - o caso das pensões de velhice", comunicação apresentada no Seminário «Riscos, Segurança Social e Seguros: A Fronteira», ISEG, Lisboa, 14 Junho de 1994, p. 9.

ARCANJO, M^a Manuela (1993) - "A Protecção Social Pública aos Idosos", in *A Reforma, a Poupança e a Integração dos Fundos de Pensões: caso português*, CIEF/ISEG, Setembro de 1993, pp. 56-89.

ARCANJO, M^a Manuela (1991) - *Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social. Um Modelo aplicado a Portugal*, Tese de Doutoramento apresentada no ISEG/UTL, Lisboa, p. 387.

ASPIS, Rebecca (1991) - *La Retraite en Question*, «Col. Enjeux» (HATIER), Paris, Août 1991, 75 p.

BAÇÃO, M^a Luís (1993) - "A Igualdade na Idade de Acesso à Pensão de Velhice", in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 2, Junho de 1993, pp. 8-11.

BENTO, Maria (1994) - "Financiamento da Segurança Social", comunicação apresentada no Seminário organizado pela CGTP-IN sobre Segurança Social, Lisboa, 21 de Abril de 1994, p. 20.

BENTO, Maria (1987) - "Financiamento da Segurança Social", in *Cadernos Sindicais*, nº 9, EPSD, Fundação Oliveira Martins, Lisboa, pp. 21-40.

BENTO, Maria (1986) - "Algumas considerações sobre os Regimes de Pensões", in *Segurança Social*, nº 6, CRSS do Porto, pp. 29-40.

BERTRAND, Dominique (s.d.) - "Développement Historique de la notion de Sécurité Sociale", in *La Protection Sociale*, Ed. P.U.F., Col. «Que sais-je?», pp. 25-39.

BILNOT, Jacques (1992) - *Économie de la Protection Sociale*, Armand Colin Éditeur, Paris, p. 333.

BRAZ, José (1995) - "A Segurança Social tem solução", in *Cadernos de Economia*, nº 32, Julho-Setembro de 1995, pp. 58-60.

CABRAL, M. Villaverde (1985) - "O Estado-Providência e o cidadão", in *Risco*, nº 1, pp. 17-35.

CAMPOS, A. Correia de (1991) - "O Estado-Providência e a Saúde", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, nº 9, CIES/ISCTE, pp. 9-26.

CARREIRA, H. Medina (1994) - "A Encruzilhada do Estado-providência", comunicação apresentada ao Congresso «Portugal: Que Futuro?», Lisboa, 12 de Abril de 1994, p.15.

CARVALHO, P. Sommer (1993) - "Aspectos Sociais", in *Planos e Fundos de Pensões*, Col. «Textos de Gestão», Texto Editora, Lisboa, pp. 17-51.

CATARINO, José R. (1989) - "Gestão Financeira da Segurança Social", Comunicação apresentada no Seminário «Segurança Social - Anos 90. Que perspectivas?», realizado na cidade da Horta, Açores, Junho de 1989, 11 p.

CATROGA, Eduardo (1995) - *Política Económica: 22 meses no Ministério das Finanças*, Ministério das Finanças, Setembro de 1995, p. 421.

CID, José Salter (1995) - "Perspectivas de evolução da Segurança Social", in *Cadernos de Economia*, nº 31, pp. 28-31.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B. (1994) - *Segurança Social, sector privado e empresarial do Estado - Manual Prático*, 5ª edição, Rei dos Livros, Lisboa, p. 446.

COUTINHO, Leonor (1995) - "Novas Tendências do Processo de Urbanização" in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 99-126.

DENIS, Pierre (1986) - *Droit de La Sécurité Sociale*, 5e édition, Bruxelles (Larcier), p. 673.

DILNOT, Andrew and WALKER, Ian (1989) - *The Economics os Social Security*, Oxford University Press, p.287

ESPING-ANDERSEN, G. (1993) - “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, in *Análise Social*, ICS, vol. XXVIII (122), 1993 (3º), pp. 589-606.

FÉLIX, A. Bagão (1995) - “Vulnerabilidades do Estado-Providência”, in *Cadernos de Economia*, nº 31, pp. 24-27.

FÉLIX, A. Bagão (1993a) - “O Financiamento das Reformas em Portugal”, Comunicação apresentada no Seminário «A Segurança das Reformas - Contributo dos Fundos de Pensões no Limiar do Século XXI» organizado pela AEGFP em 8 de Novembro de 1993, in *Compêndio das Comunicações*, pp. 78-107.

FÉLIX, A. Bagão (1993b) - “Repensar os sistemas de protecção social”, in *Cadernos de Economia*, nº 25, Outubro/Dezembro de 1993, pp. 18-20.

FÉLIX, Bagão (1984) - “Bases Gerais da Política de Segurança Social e Saúde”, in *No Caminho da Sociedade Aberta - Objectivo 92*, Ed. Grupo de PPE, 1988, pp. 133-147.

FÉLIX, Bagão (1983) - *Política de Segurança Social*, SESS, Lisboa, p. 187.

FERNANDES, Georgelina (1995) - “Algumas Reflexões sobre o Financiamento da Segurança Social”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 10, Julho de 1993, pp. 16-18.

GOLLIER, Jean Jacques (1993) - “Espace Disponible dans la CEE pour le Deuxieme Pilier”, Comunicação apresentada no Seminário «A Segurança das Reformas - Contributo dos Fundos de Pensões no Limiar do Século XXI» organizado pela AEGFP em 8 de Novembro de 1993, in *Compêndio das Comunicações*, pp. 20-48.

GOLLIER, Jean Jacques (1987) - *L'Avenir des Retraites*, Éditions SECURITAS, L'Argus, p. 246.

GUIMARÃES, Mª Leonor (1995) - “Regimes de Segurança Social: De Hoje para Amanhã”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 1, Abril de 1993, pp. 8-11.

GRILO, E. Marçal (1995) - “Ensino Formal e suas Condições” in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 179-197.

HAGENBUCH, Walter (1961) - *Social Economics*, Cambridge (trad. *Economia Social*, Col. «Manuais de Economia», Rio de Janeiro, Ed. Zahar, p. 310).

HESPANHA, Mº José Ferros (1993) - “Para além do Estado: A Saúde e a Velhice na Sociedade-Providência”, in *Portugal: Um Retrato Singular* (Org. Boaventura Sousa Santos), ed. Afrontamento, pp. 313-335.

KOPITS, George (1993) - "A Reforma dos Sistemas de Seguridade Social", in *Finanças & Desenvolvimento*, volume 13, nº 2, FMI, Junho de 1993, pp. 21-23.

JAMES, Estelle (1995) - "Reforma previdenciária: evitando a crise nos sistemas de amparo à velhice", in *Finanças & Desenvolvimento*, volume 15, nº 2, Junho de 1995, pp. 4-7.

JAMES, Estelle; PALACIOS, Robert (1995) - "Custos administrativos dos planos de pensão públicos e privados", in *Finanças & Desenvolvimento*, volume 15, nº 2, Junho de 1995, pp. 12-15.

LUCENA, Diogo (1994) - "A Reforma dos Sistemas de Segurança Social", Comunicação apresentada no Colóquio «Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego», organizado pela UNL, 3 de Junho de 1994, p. 12.

LUCENA, Diogo; BORGES, António et al. (1987) - *Financiamento da Segurança Social: análise económica da evolução de longo prazo*, GANEC/Faculdade de Economia/UNL, 520 p.

LUCENA, Diogo; BORGES, António (1989) - "Social Security in Portugal: a system in disequilibrium", in *Nova Economia em Portugal* (estudos em homenagem a A. M. Pinto Barbosa) FE/UNL, Lisboa, Julho de 1989, pp. 341-379.

MAIA, Fernando (1995) - "O Financiamento da Segurança Social: Raízes de Uma Reforma Necessária" in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 10, Julho de 1995, pp. 3-7.

MAIA, Fernando (1994) - "A Evolução das Estruturas e Formas Familiares e a Segurança Social" in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 6, Junho de 1994, pp. 8-10.

MAIA, Fernando (1993) - *População Idosa e Segurança Social - Anos 90*, «Colecção Estudos de Segurança Social», Ed. Internacional (ISPI/Universidade Internacional), Lisboa, 86 p.

MAIA, Fernando (1990) - *A Protecção da Família e a Crise do Estado-Providência*, policopiado, Julho de 1990, p. 65.

MAIA, Fernando (1989) - "Financiamento dos Sistemas de Segurança Social", Comunicação apresentada no Seminário «Segurança Social - Anos 90. Que perspectivas?», realizado na cidade da Horta, Açores, Junho de 1989, 27 p.

MAIA, Fernando (s.d.) - "Financiamento dos Sistemas de Segurança Social - necessidade de um modelo racionalizado", 51 p.

MAIA, Fernando (1988) - "O Financiamento da Segurança Social em Portugal - pistas para uma nova lógica", trabalho apresentado em Conferência realizada no CRSS de Braga, Julho de 1988, 76 p.

MAIA, Fernando (1986) - "Segurança Social", in *Portugal Contemporâneo: problemas e perspectivas* (org. Manuela Silva), INA, pp. 167-191.

MAIA, Fernando (1984) - *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Organizacion Iberoamericana de Seguridad Social, Lisboa, Outubro de 1984, 157 p. (IED, Caderno 11, Agosto de 1985, p.192)

MAIA, Fernando (1983) - "O Financiamento da Segurança Social - Aspectos da sua Racionalização", trabalho apresentado no «Congresso Europeu da Associação Euros», promovido pela FPCCDSS, Lisboa, 27-30 de Outubro de 1983, 61 p.

MAIA, Fernando (1981) - *Segurança Social - Adaptação de Pensões*, Janeiro de 1981, SESS/MAS, 52 p.

MARQUES, Diamantino (1994) - "A teoria dos três pilares", in *Cadernos de Economia*, nº 29, Outubro-Dezembro de 1994, pp. 75-76.

MARQUES, M^a Andreia (1994) - "Política Familiar e a Necessidade de Repensar os Benefícios Sociais", in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 6, Junho de 1994, pp. 15-17.

MATOS, Zélia (1993) - "Trabalhadores Independentes: Que Protecção Social?", in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 3, Outubro de 1993, pp. 7-8.

MENDES, Fernando Ribeiro (1995b) - "Equité intergénérationnelle et financement des retraites", in *Ensaio de homenagem a Francisco Pereira de Moura*, Lisboa, ISEG, pp. 343-364.

MENDES, Fernando Ribeiro (1995a) - *Por onde vai a Segurança Social Portuguesa?*, comunicação apresentada à Conferência «Por onde vai a economia portuguesa?», por ocasião do jubileu académico de Francisco Pereira de Moura, Lisboa, ISEG, 1-2 de Junho de 1995, p. 24.

MENDES, Fernando Ribeiro (1994) - "Da Previdência à Segurança Social", in *O Financiamento das Reformas: Contribuição do sector dos Seguros*, Lisboa, APS, pp. 13-68.

MENDINHOS, José M. (1995) - "A reestruturação da Segurança Social a grande esquadra", in *Cadernos de Economia*, nº 31, Abril-Junho 1995, pp. 32-36.

MENDINHOS, José M. (1993) - Comunicações apresentadas nas intervenções de abertura e de encerramento do Seminário «A Segurança das Reformas - Contributo dos Fundos de Pensões no Limiar do Século XXI» organizado pela AEGFP em 8 de Novembro de 1993, in *Compêndio das Comunicações*, pp. 1-12 e 136-138.

MISHRA, Ramesh (1995) - *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Celta Editora, Oeiras, Fevereiro de 1995 (Edição original: 1990), p. 132.

MOZZICAFREDDO, Juan (1992) - “O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias”, in *Sociologia - Problemas e Práticas*, vol. 12, ISCTE, Outubro de 1992, pp. 57-89.

NAZARETH, J. Manuel (1995) - “A Dinâmica Populacional” in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 15-29.

NAZARETH, J. Manuel (1993) - “O Envelhecimento Demográfico da População Portuguesa no Início dos Anos Noventa”, in *Economia e Sociologia*, nº 56, Évora, pp. 5-25.

NEVES, Ilídio das (1995) - “Desenvolver a Função Pedagógica do Orçamento da Segurança Social” in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 10, Julho de 1995, pp. 10-13.

NEVES, Ilídio das (1993a) - *A Segurança Social Portuguesa - problemas, realidades e perspectivas*, «Colecção Estudos da Segurança Social», Ed. Internacional (ISPI/Universidade Internacional), Lisboa, p. 130.

NEVES, Ilídio das (1993b) - “O Rácio Activos/Pensionistas: A clarificação necessária”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 3, Outubro de 1993, pp. 15-6.

NEVES, Ilídio das (1993c) - “A Protecção Social das Pessoas Idosas: Que Encruzilhada?”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 2, Julho de 1993, pp. 3-5.

NEVES, Ilídio das (1987) - “As Políticas de Pensões: Uma encruzilhada para a Segurança Social”, comunicação apresentada no «IX Congresso Iberoamericano de Segurança Social», realizado em Lisboa, 24-29 de Maio de 1987, OISS, 22 p.

OSÓRIO, Rafael (1986) - *Segurança Social: Emprego e Trabalho*, Rei dos Livros, Lisboa, 171 p.

PARIJS, Philippe Van (1994) - “Au delà de la solidarité - les fondements éthiques de L'Etat-providence et de son dépassement”, in *Futuribles*, Paris, Février 1994, pp. 5-29.

PEIXOTO, João (1993) - “Indicador conjuntural de descendência final? - Da quebra à retoma da fecundidade nas sociedades europeias”, in *Análise Social*, vol. XXVIII (120), ICS, Fevereiro de 1993, pp. 145-159.

PERRIN, Guy (1983) - “Rationalisation du Financement de la Sécurité Sociale”, in *Sécurité Sociale: Quelle Méthode de Financement?*, BIT, pp. 123-149.

PERRIN, Guy (1984) - “Pour Le Quarentième Anniversaire du Plan Beveridge”, INA (policopiado), 17 p.

PERRIN, Guy (1983) - “Cents Ans d'Assurance Sociale”, INA (policopiado), p. 51.

PIMENTEL, Francisco José Duarte (1993) - “A Segurança Social em Portugal”, in *A Segurança Social nos Açores*, «Coleção de Textos Segurança Social», APSS, pp. 13-21.

PINTO, Carlos Gouveia (1995) - “Saúde e Cuidados de Saúde” in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 161-178.

PINTO, Carlos Gouveia (1994) - “O Papel dos Seguros no Financiamento do Sistema de Saúde Português”, comunicação apresentada no ISEG em 14 de Junho de 1994, p.7.

PLOUG, Niels (1995) - “L’Etat providence en liquidation?”, in *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, 2/95, pp. 65-77.

PRADA, Valentin Vázquez de (1966) - *História Económica Mundial*, Ed. RIALP, Madrid (trad. portuguesa: Liv. Civilização Editora, Col. «Habitat», Janeiro de 1992, p.379-vol. I e p.520-vol. II).

REYNAUD, Emmanuel (1994a) - “Les fonds de pension”, in *Revue Futuribles*, Juin 1994, pp. 3-66.

REYNAUD, Emmanuel (1994b) - “O Financiamento das Reformas: Repartição e Capitalização na União Europeia”, comunicação apresentada na Conferência «Reformar as Reformas na Europa Central e Oriental» realizada em Brasov, Roménia, 20 a 23 de Outubro de 1994, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 8, Janeiro de 1995, pp. 9-19.

ROSA, M^a João Valente (1993) - “O desafio social do envelhecimento demográfico”, in *Análise Social*, vol. XXVIII (122), ICS, pp. 679-689.

ROSANVALLON, Pierre (1981) - *La Crise de L'État-Providence*, Éditions du Seuil, Paris, (tradução portuguesa: A Crise do Estado-Providência, Ed. Inquérito, «Coleção Perspectivas» Lisboa, 2ª edição: 1984, p.143).

ROSANVALLON, Pierre (1984) - “A Esquerda hoje”, intervenção proferida na conferência promovida em Lisboa pelo Clube de Esquerda Liberal em 84/11/09, publicada in *Risco*, nº 3, 1985-86, pp. 5-13.

SANTOS, José Carlos Gomes (1992) - “Contribuições patronais para a Segurança Social: racionalidade, efeitos e propostas de mudança - Uma aproximação teórica à questão”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 368, pp. 51-93.

SCHMITTER, Philippe C. (1985) - “Cinco teses sobre o futuro do Estado-Providência”, texto apresentado na conferência «O futuro do Estado-providência», patrocinado pela New School of Social Research, Nova Iorque, Dezº de 1985, publicado in *Risco*, nº 5, 1987, pp. 15-28.

SCHWARZ, Anita M. (1995) - “Planos de pensão: trade-offs entre redistribuição e poupança”, in *Finanças & Desenvolvimento*, volume 15, nº 2, Junho de 1995, pp. 8-11.

SEABRA, Jorge (1994) - “O Estado-providência e os novos desafios da política social”, comunicação apresentada no colóquio organizado pelo GP/PSD, Assembleia da República, 17 de Maio de 1994, p.22.

SILVA, Aníbal Cavaco (1995) - “A Reforma da Segurança Social”, in *As Reformas da Década (1986-1995)*, Bertrand Editora, Venda Nova, Maio de 1995, pp. 57-64.

SILVA, Carlos Pereira da (1995a) - “Previdência Social: reforma ou ruptura?”, in *Cadernos de Economia*, nº 31, Abril-Junho de 1995, pp. 17-23.

SILVA, Carlos Pereira da (1995b) - *A Questão das Reformas em Portugal: Problemas de Curto e Médio Prazo e Recapitalização do Sistema*, trabalho de investigação, CIEF/ISEG, Lisboa, Setembro de 1995, p. 62.

SILVA, Carlos Pereira da (1993a) - *Sistemas Alternativos de Poupança e Reforma*, trabalho apresentado no Seminário do Departamento de Economia do ISEG, Lisboa, Junho de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1993b) - *A Reforma, a Poupança e a Integração dos Fundos de Pensões: Caso Português*, trabalho de investigação do CIEF/ISEG, Lisboa, Setembro de 1993, p.136.

SILVA, Carlos Pereira da (1993c) - “O Financiamento das Reformas”, Comunicação apresentada no Seminário «A Segurança das Reformas - Contributo dos Fundos de Pensões no Limiar do Século XXI» organizado pela AEGFP em 8 de Novembro de 1993, in *Compêndio das Comunicações*, pp. 67-77.

SILVA, Carlos Pereira da (1992) - *Sistemas de Poupança e Reforma em Portugal*, trabalho de investigação, CIEF/ISEG, Lisboa, Outubro de 1992, p.116.

SILVA, Rosalinda (1995) - “Regimes Complementares de Reforma nos Países da União Europeia”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 8, Janeiro de 1995, pp. 24-30.

STOLERU, Lionel (1987) - “Adeus, Beveridge e o Estado protector”, in *Ambição Internacional*, Pensamento, pp. 77-100.

SYNEK, Clara (1995) - “Segurança Social em tempo de mudança”, in *Cadernos de Economia*, nº 31, Abril-Junho de 1995, pp. 10-16.

VERNIÈRE, Laurant (1990) - “Retraites: L’urgence d’une réforme”, in *Economie et Statistique*, nº 233, Juin 1990, pp. 29-38.

VILHENA, Filipa de (1995) - “Novo Regime de Pensões: Reformar para melhorar?”, in *Segurança Social - Regimes*, Boletim de Estudos e Informação da DGRSS, nº 3, Outubro de 1993, pp. 17-19.

WALL, Karin e ALMEIDA, Ana Nunes (1995) - “A Família” in *Portugal Hoje* (Org. Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato, INA, Fevereiro de 1995, p. 393), pp. 31-53.

WHITEFORD, Peter (1995) - “L’utilisation des taux de remplacement dans les comparaisons internationales des systèmes de prestations”, in *Revue internationale de sécutité sociale*, vol. 49, 2/95, pp. 3-32.

Publicações, Seminários e Congressos:

AEGFP (1994a) - *Fundos de Pensões*, Boletim de Informação da Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões, nº 3, Janeiro/Fevereiro de 1993, p. 8.

AEGFP (1994b) - *Fundos de Pensões*, Boletim de Informação da Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões, nº 4, Novembro/Dezº de 1994, p. 8.

AEGFP (1993a) - *Fundos de Pensões*, Boletim de Informação da Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões, nº 1, Julho/Setembro de 1993, p. 8.

AEGFP (1993b) - *Fundos de Pensões*, Boletim de Informação da Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões, nº 2, Outubro/Novembro de 1993, p. 8.

AEGFP (1993c) - *A Segurança das Reformas: Contributo dos Fundos de Pensões no Limiar do Século XXI*, Compêndio das Comunicações apresentadas ao Seminário organizado pela Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões em 8 de Novembro de 1993, Lisboa, p. 155.

APSS (1992-93) - *Revista da Segurança Social*, Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa, vários números.

APSS (1991) - Comunicações apresentadas no «2º Congresso Nacional da Segurança Social», Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social, 7-8 de Maio de 1991.

BANCO DE PORTUGAL (1995) - “O Financiamento da Segurança Social em Portugal”, in *Banco de Portugal - Relatório do Conselho de Administração 1994*, pp. 104-106.

BANCO DE PORTUGAL (1994) - *Banco de Portugal - Relatório do Conselho de Administração 1993*, p. 228.

BIT (1984) - *La Sécurité Sociale à L'Horizon 2000*, Bureau International du Travail, Genève.

BIT (1983) - *Sécurité Sociale: Quelle méthode de financement? une analyse internationale*, Bureau International du Travail, Genève, 149 p.

CIEF/ISEG (1994/5) - “Poupança & Reforma”, in *Semanário Económico* (suplemento), vários números.

CNP (1996) - *Estimativa de custos actuais da parcela não contributiva das pensões de invalidez e velhice deferidas ao abrigo do anterior regime (1993)*, Centro Nacional de Pensões, policopiado, p. 15.

COMISSÃO CE (1994a) - *LIVRO VERDE sobre a Política Social Europeia - Opções para a União*, Luxemburgo, p. 108.

COMISSÃO CE (1994b) - *La Protection Sociale en Europe - 1993*, Luxemburgo, p. 134.

COMISSÃO CE (1993) - *Crescimento, Competitividade, Emprego: os Desafios e as Pistas para entrar no Século XXI - LIVRO BRANCO*, Bruxelas, Dezembro de 1993.

DGRSS (1995a) - *Protecção Social Complementar*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 8, Janeiro de 1995, p. 40.

DGRSS (1995b) - *Obrigações perante a Segurança Social: Consequências do seu Incumprimento*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 9, Janeiro de 1995, p. 28.

DGRSS (1995c) - *Financiamento dos Sistemas de Segurança Social*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 10, Julho de 1995, p. 28.

DGRSS (1994a) - *A Nova Orgânica*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 4, Janeiro de 1994, p. 40.

DGRSS (1994b) - *O Livro Verde da Protecção Social*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 5, Abril de 1994, p. 28.

DGRSS (1994c) - *Protecção Social à Família*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 6, Julho de 1994, p. 32.

DGRSS (1994d) - *Livro Branco da Política Social Europeia*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 7, Outubro de 1994, p. 28.

DGRSS (1993a) - *Regimes de Segurança Social: Perspectivas*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 1, Abril de 1993, p. 32.

DGRSS (1993b) - *Protecção Social, um direito dos idosos*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 2, Julho de 1993, p. 40.

DGRSS (1993c) - *O Sistema em Mudança*, colecção «Segurança Social - Regimes», Boletim de Estudos e Informação da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, nº 3, Outubro de 1993, p. 32.

DOCUMENTATION, La (1991) - *Livre blanc sur les retraites*, Travail interministériel coordonné par le Commissariat Général du Plan, «Collection des rapports officiels», Paris, Avril 1991, 237 p.

DPP (1995) - *Portugal 2010 - Posição no Espaço Europeu: uma reflexão prospectiva* (coord. J. Félix Ribeiro), Departamento de Prospectiva e Planeamento do MPAT, Lisboa, Julho de 1995, p. 246.

DRICSS (1992) - *Les Regimes Portugais de Securite Sociale*, Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social, Lisboa, 111 p.

DRSS (1989) - Comunicações apresentadas no Seminário «Segurança Social: Anos 90. Que perspectivas?», realizado na cidade da Horta, RAA, Junho de 1989.

ECONÓMICAS (1994) - "Segurança Social: Que Futuro?", in Revista *Económicas*, ISEG, Abril de 1994, pp. 44-46.

EUROSTAT (1992) - *A Europa em Números*, Comissão das Comunidades Europeias, 3ª edição, Luxemburgo, p. 256.

FUTURIBLES (1994) - *Controverse sur le revenu minimum* (Org. Hugues de Jouvenel), Revue Futuribles, Paris, Fevereiro de 1994.

GAFEEP (1993) - "Segurança Social", in *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial em 1992*, Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas, Ministério das Finanças, pp. 45-53.

GRUPO DE LISBOA (1994) - *Limites à Competição*, Publicações Europa-América, Col. «Economia & Gestão», Lisboa, p. 211.

IGFSS (1995) - *Conta da Segurança Social - 1994*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS.

IGFSS (1994a) - *Estatísticas da Segurança Social - Dados Financeiros e Dados Físicos: Julho a Dezembro de 1994*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS, p. 373.

IGFSS (1994b) - *Estatísticas da Segurança Social: Dados Físicos 1993, I Volume, Regimes de Segurança Social*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS, p. 611.

IGFSS (1994c) - *Anuário Estatístico da Segurança Social 1992*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS, p. 199.

IGFSS (1993a) - *Estatísticas da Segurança Social: Dados Físicos 1992, I Volume, Regimes de Segurança Social*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS, p. 625.

IGFSS (1993b) - *Conta da Segurança Social - 1993*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS.

IGFSS (1992a) - *Conta da Segurança Social - 1992*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS.

IGFSS (1992b) - *Estatísticas da Segurança Social: Dados Físicos 1991, I Volume, Regimes de Segurança Social*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS, p. 595.

IGFSS (1991) - *Conta da Segurança Social - 1991*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, SESS/MESS.

INE (1995) - *Estimativas da População Residente 1994*, «Série Estimativas Provisórias», nº 20, Instituto Nacional de Estatística, Junho de 1995.

INE (1995) - *Estatísticas do Emprego*, 4º trimestre de 1994, Instituto Nacional de Estatística, Janeiro de 1995, p. 28.

INE (1993) - *Projecções da População Residente (1995-2020) segundo o sexo e por idades*, Gabinete de Estudos Demográficos do Instituto Nacional de Estatística.

ISP (1995a) - *Sistema de Segurança Social Português: análise sintética*, Gabinete de Estudos do Instituto de Seguros de Portugal, Novembro de 1995, p. 21.

ISP (1995b) - *Dívida Implícita da Segurança Social*, Gabinete de Estudos do Instituto de Seguros de Portugal, Novembro de 1995, p. 14.

MESS (1995) - *Ganhos médios: Outubro/1994*, Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social, Junho de 1995.

MISSOC (1995) - *La protection sociale dans les États membres de L'Union européenne - situation au 1er Juillet 1994 et evolution*, Commission Européenne, Luxembourg, p. 453.

OCDE (1991) - *Perspectives Economiques de L'OCDE*, nº 50, Paris, Décembre 1991

OISS (1987) - Comunicações apresentadas no «IX Congresso Iberoamericano de Segurança Social» realizado em Lisboa pela Organizacion Iberoamericana de Seguridad Social, 24-29 de Maio de 1987.

PS (1995) - “Políticas de Solidariedade”, in *Contrato de Legislatura - Conclusões dos Conselhos Coordenadores dos Estados-Gerais para uma Nova Maioria*, pp. 77-98.

VIDA ECONÓMICA (1993) - *Segurança Social - legislação actualizada*, Vida Económica/Boletim do Contribuinte, Porto, Dezembro de 1993, p. 238.

VALOR (1995) - *Reformas: a corrida contra o tempo*, suplemento produtos de capitalização, revista Valor, nº 215, 14 de Dezembro de 1995, p. 22.

Principais Artigos Publicados na Imprensa

AAVV (1995) - “Reformas: a corrida contra o tempo”, suplemento produtos de capitalização, revista VALOR, nº 215, edição de 14 de Dezembro de 1995, p. 22.

AAVV (1993/4/5) - “Fundos de Pensões”, série de artigos da responsabilidade da AEGFP, in *Semanário Económico*, 1993, 1944 e 1995.

AGUIAR, Carla; NEVES, Céu (1995) - “PSD e PS empatam propostas” in *Diário de Notícias* (suplemento *Negócios*), 31 de Julho de 1995, pp. 4-5.

AGUIAR, Carla (1995) - “Governo já decidiu mudanças na Segurança Social” in *Diário de Notícias* (suplemento *Negócios*), 29 de Julho de 1995, pp. 1-3.

AGUIAR, Carla (1994) - “Estado reduz responsabilidades” in *Diário de Notícias* (suplemento *Negócios*), 31 de Outubro de 1994, pp. 2-4.

AGUIAR, Carla (1994) - “O fim da repartição social” in *Diário de Notícias* (suplemento *Negócios*), 2 de Fevereiro de 1994.

AGUIAR, Carla (1993) - “Segurança Social na idade da reforma” in *Diário de Notícias* (suplemento *Negócios*), 5 de Abril de 1993, pp. 8-9.

ALMEIDA, João Ramos (1995a) - “Segurança Social no Século XXI in *Público* (suplemento *Economia*), 14 de Fevereiro de 1995, pp. 10-15.

ALMEIDA, João Ramos; e FRANCO, Graça (1995b) - “Segurança Social precisa de 500 Milhões”, in *Público*, 27 de Dezembro de 1995, pp. 2-6.

ALMEIDA, João Ramos (1993) - “Insegurança social no século XXI” in *Público*, 25 de Abril de 1993, pág. 29.

AZEVEDO, Fátima (1993) - “Reformas a fundo” in *Revista Expansão*, edição de Dezembro de 1993.

AZEVEDO, Virgílio (1994) - “Os ricos e a Segurança Social” in *Expresso*, 19 de Fevereiro de 1994.

BARÃO, Fernanda (1993) - “A Europa envelhecida” in *Expresso* (caderno *Internacional*), 12 de Junho de 1993, pp. 1-2.

BRAZ, José (1995a) - “As nossas bailarinas” in *Expresso*, 18 de Março de 1995.

BRAZ, José (1995b) - “Abrunhosa tem razão” in *Expresso*, 01 de Abril de 1995.

BRAZ, José (1995c) - “Cada macaco no seu galho” in *Expresso*, 24 de Abril de 1995.

BRAZ, José (1995d) - “Os reféns” in *Expresso*, 24 de Junho de 1995.

BRAZ, José (1995e) - “Um futuro seguro para Portugal” in *Expresso*, 23 de Setembro de 1995.

CALDEIRA, Carlos; e GASPAR Myriam (1995a) - “Segurança Social precisa de Reforma urgente”, in *Valor*, ano 5, nº 204, edição de 28 de Setembro de 1995, pp. 52-54.

CALDEIRA, Carlos; e MENDONÇA, Rosário (1995b) - “Quero a Minha Reforma”, in *Valor*, ano 5, nº 214, 7 de Dezembro de 1995, pp. 16-21.

CAMPINOS, António; CORREIA, Géraldine (1995) - “Segurança Social” in Revista *EXAME*, edição de Julho de 1995, pp. 64-82.

CID, Salter (1996) - “Acerca de Pensões”, in *Expresso*, 3 de Fevereiro de 1996.

CLERC, Denis (1995) - “A Europa, terra de eleição do Estado-Providência”, colecção «Balanço e Consequências da II Guerra Mundial», in *Público*, 26 de Maio de 1995.

COHEN, Roger (1993) - “Segurança Social em stress” in *Diário de Notícias*, 30 de Agosto de 1993, pp. 4-5 (adaptado do *New York Times*).

COSTA, Carlos (1995) - “O Tratado de Maastricht e a Segurança Social” in *Semanário Económico*, 20 de Outubro de 1995.

FERREIRA, António Ribeiro; CUNHA, Vítor (1994) - “Baixas Pensões” in *O Independente*, 18 de Novembro de 1994.

FERREIRA, Lurdes (1995) - “Segurança pouco social” in *Público*, 20 de Setembro de 1995.

FIGUEIREDO, Sérgio (1993) - “Segurança Social penaliza trabalhadores independentes e reformados” in *Expresso*, 25 de Setembro de 1993.

FRANCO, Graça (1995) - “Risco de (Im)previdência” in *Público* (Suplemento de Economia), 10 de Julho de 1995, pp. 10-14.

MARQUES, Hélia (1993) - “Insegurança social” in *Tal & Qual*, 30 de Abril de 1993, pp. 12-13.

MENDINHOS, José (1995) - “Propostas Sérias - Precisam-se” in Revista *Exame*, Junho de 1995.

MENDINHOS, José (1994) - “Protecção social: harmonizar a repartição e a capitalização”, in *Semanário Económico*, 17 de Junho de 1994.

NORINHA, Vítor; CALDEIRA, Carlos (1994) - “Empresas não podem pagar mais para a segurança social” in *Semanário Económico*, 27 de Maio de 1994, pp. 6-7.

NUNES, Rui (1993) - “Porque falha a Segurança Social” in *Revista Exame*, edição de Maio de 1993.

PEREIRA, Gabriela (1993) - “As dívidas à Segurança Social” in *Semanário Económico*, 12 de Fevereiro de 1993, pp. 4-5.

PEREIRA, Rui Neto (1994) - “Revolução no regime da segurança social” in *Semanário Económico*, 22 de Julho de 1994, pp. 4-5.

ROSETA, Agostinho (1993) - “A Segurança Social não está falida” in *Público*, 9 de Dezembro de 1993.

SANTOS, Nicolau (1995) - “As lágrimas de Ferreira e Falcão” in *Semanário Económico*, 17 de Fevereiro de 1995, pag. 2.

SANTOS, Nicolau (1994) - “Pobres, velhos e feios” in *Expresso*, 26 de Fevereiro de 1994.

SAKELLARIDES, Constantino (1993) - “Para onde vai o Welfare-State?”, in *Expresso* (caderno *Internacional*), 31 de Dezembro de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1995) - “Reformas: a longa ilusão”, in *Expresso*, Janeiro de 1996.

SILVA, Carlos Pereira da (1994) - “Ressegurar a mutualidade social”, in *Semanário Económico*, 13 de Maio de 1994.

SILVA, Carlos Pereira da (1993a) - “A Reforma, os custos e o estado da imprevidência”, in *Semanário Económico*, 20 de Agosto de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1993b) - “Segurança Social: o estado actual e a dívida futura”, in *Semanário Económico*, 17 de Setembro de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1993c) - “Reformas: os custos do endividamento futuro”, in *Semanário Económico*, 22 de Outubro de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1993d) - “Riscos de reforma, capitalização colectiva e integração dos fundos de pensões”, in *Semanário Económico*, 12 de Novembro de 1993.

SILVA, Carlos Pereira da (1993e) - “Reformas: as conclusões, a ética, as dúvidas e os direitos de propriedade”, in *Semanário Económico*, 26 de Novembro de 1993.

SILVA, Diogo Marques da (1995) - “A caminhar para velhos” in *Visão*, 16 de Fevereiro de 1995, pp. 54-55.

TEIXEIRA, Isaías Gomes (1993) - “Especial Segurança Social” in *O Independente*, 16 de Julho de 1993, pp, 20-21.

VAZ, Paulo (1994) - “IVA Social: a salvação do Estado” in *Expresso*, 29 de Outubro de 1994.

VILA, João (1993) - “Segurança Social: o apocalipse”, in *Semanário Económico*, 12 de Novembro de 1993.

Legislação

- **Decreto-Lei nº 329/93, de 25 de Setembro**
(regime de protecção na invalidez e na velhice do regime geral da segurança social)
- **Decreto-Lei nº 328/93, de 25 de Setembro**
(regime geral de segurança social dos trabalhadores independentes)
- **Decreto-Lei nº 327/93, de 25 de Setembro**
(regime de segurança social dos membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas)
- **Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de Setembro** (desagregação da taxa social única)
- **Decreto-Lei nº 140-D/86, de 14 de Junho** (taxa social única)
- **Decreto-Lei nº 401/86, de 2 de Dezembro**
(integração do regime especial de segurança social das actividades agrícolas no regime geral)
- **Lei nº 28/84, de 14 de Agosto** (Lei de Bases do sistema de Segurança Social)
- **Constituição da República Portuguesa**

